

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
Instituto de Relações Internacionais – IREL  
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

Patrícia Mara Cabral de Vasconcellos

**A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A INTERNACIONALIZAÇÃO DAS  
EMPRESAS DE ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO NA AMÉRICA DO SUL, A  
PARTIR DE 2002.**

Brasília  
2015

Patrícia Mara Cabral de Vasconcellos

**A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A INTERNACIONALIZAÇÃO DAS  
EMPRESAS DE ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO NA AMÉRICA DO SUL, A  
PARTIR DE 2002.**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em  
Relações Internacionais, do Instituto de Relações  
Internacionais (IREL), da Universidade de Brasília,  
como requisito parcial para a obtenção do título de  
Doutor em Relações Internacionais.

Orientador: Alcides Costa Vaz

Brasília  
2015

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de  
Brasília. Acervo 1020721.

V331p Vasconcellos, Patrícia Mara Cabral de.  
A política externa brasileira e a internacionalização  
das empresas de engenharia e construção na América  
do Sul, a partir de 2002 / Patrícia Mara Cabral de  
Vasconcellos. -- 2015.  
xvi, 293 f. : il. ; 30 cm.

Tese (doutorado) - Universidade de Brasília, Instituto  
de Relações Internacionais, Programa de Pós-Graduação  
em Relações Internacionais, 2015.  
Inclui bibliografia.  
Orientação: Alcides Costa Vaz.

1. Empresas multinacionais. 2. Brasil - Relações exteriores  
- América do Sul. I. Vaz, Alcides Costa. II. Título.

CDU 327(81)

Patrícia Mara Cabral de Vasconcellos

**A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A INTERNACIONALIZAÇÃO DAS  
EMPRESAS DE ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO NA AMÉRICA DO SUL, A  
PARTIR DE 2002.**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em  
Relações Internacionais, do Instituto de Relações  
Internacionais (IREL), da Universidade de Brasília,  
como requisito parcial para a obtenção do título de  
Doutor em Relações Internacionais.

---

Dr. Alcides Costa Vaz (Orientador) – UnB

---

Dr. Shiguenoli Miyamoto - UNICAMP

---

Dra. Karina Lilia Pasquariello Mariano - UNESP

---

Dr. Pio Penna Filho - UnB

---

Dr. Roberto Goulart Menezes – UnB

---

Dr. Eitti Sato – UnB (suplente)

Brasília, 03 de março de 2015.

Ao meu anjo João Lucas;  
A Júlio César Ribeiro, pelo companheirismo, apoio  
e paciência.

## AGRADECIMENTOS

Minha gratidão às instituições e às pessoas que contribuíram, direta ou indiretamente, para a concretização desta tese;

À Universidade Federal de Rondônia, em especial o Departamento de Ciências Sociais, por compreender a importância da qualificação de seus docentes e permitir o afastamento para a realização do doutorado;

À Universidade de Brasília;

Agradeço aos professores do IREL/UnB, em especial, ao Professor Alcides Costa Vaz, pela orientação, e mais do que isto, pela confiança e pela compreensão nos momentos difíceis; ao professor Antônio Jorge Ramalho da Rocha, pelo incentivo, sugestões e contribuições e ao professor Roberto Goulart Menezes, pela parceria, amizade e credibilidade;

Aos funcionários do IREL, em especial, Anderson Xavier e Odalva Araújo, sempre dispostos a ajudar;

Aos pesquisadores, entrevistados e funcionários de instituições que colaboraram com a pesquisa;

Aos meus pais, Mário e Benedita, sempre ao meu lado;

À minha sogra, Lúcia Helena, pela leitura atenta do trabalho;

À família (irmãos, sobrinhos, cunhadas, cunhados, sogro...) que torce por mim e que é a base emocional de minhas conquistas;

Aos amigos que nem sabem o quanto contribuíram para a realização deste trabalho, Selma Netto Borges, Silvana Schimanski e Elysangela Cocovik;

Ao meu marido, Júlio César Ribeiro, para quem me faltam palavras para descrever sua importância.

## RESUMO

Esta tese analisa a atuação e a expansão das empresas de engenharia brasileiras na América do Sul, em especial, após 2002 e seu vínculo com a política externa brasileira. Neste sentido, o processo de internacionalização das empresas não se caracteriza somente por objetivos empresariais, na medida em que estas empresas podem ser intermediárias dos interesses nacionais e dos objetivos do governo. No Brasil, do início da internacionalização das empresas brasileiras à atualidade, as transnacionais despiram-se do caráter oligárquico e pejorativo (ao menos teoricamente) e passaram a compor uma aliança com o Estado para promover o desenvolvimento nacional e regional. O novo paradigma da Política Externa Brasileira, neodesenvolvimentista, conjuga-se a esta visão e revela as diretrizes da aliança Estado-Mercado para projetar o país no sistema internacional. Dessa forma, durante o governo Lula, o apoio ao processo de internacionalização foi enfatizado. Contudo, a relação de interesses entre o Estado e as construtoras brasileiras não é uma estratégia declarada. Assim, não há uma estratégia oficial, mas há elementos suficientemente claros, como os instrumentos de apoio financeiro e diplomáticos, para que se possa perceber a eleição do setor como estratégico (construção pesada) às proposições da política externa brasileira na região sul-americana. O setor de engenharia e construção incorporada ao projeto de integração regional é uma forma de estreitamento das relações bilaterais que viabilizam interesses brasileiros na região, tais como liderança no processo de integração regional, fortalecimento do capital político e expansão econômica. A metodologia da análise é baseada em pesquisa qualitativa e bibliográfica, em entrevistas e em pesquisa nos arquivos do Itamaraty. De modo geral, nota-se que o Estado brasileiro possui barreiras internas que prejudicam a eficácia dos mecanismos de apoio à internacionalização das empresas brasileiras e, conseqüentemente, dificultam a estratégia Empresa-Estado como a burocracia inoperante e a falta de transparência na relação público-privada. No âmbito externo, a internacionalização das construtoras apresenta aspectos positivos e negativos. É vertente de aproximação e de afastamento nas relações bilaterais. Da visão do processo, sobressai-se na América do Sul, a projeção de uma imagem negativa do Brasil caracterizada como país imperialista, expansionista e com um projeto de desenvolvimento que fere normas ambientais e desrespeita populações tradicionais. A credibilidade do Brasil e de suas empresas é afetada. Há falácias e desvios que devem ser corrigidos. De toda forma, nota-se que as construtoras brasileiras representam uma maneira de exercer a força econômica e os interesses do Estado Brasileiro na América do Sul.

**PALAVRAS-CHAVE:** Política Externa, Engenharia, Brasil, América do Sul.

## ABSTRACT

This thesis analyzes the acting and the expansion of Brazilian engineering companies in South America - particularly after 2002 - as well as its bond with the Brazilian foreign policy. In this sense, the internationalization of the companies does not characterize itself as enterprise purpose, considering that these companies may be mediators for the national interests and the government goals. In Brazil, from the beginning of the internationalization of the Brazilian companies to the present, the transnational corporations have given up their oligarchical and pejorative precepts (at least in theory) and have started to arrange an alliance with the state to promote national and regional development. The new paradigm of the Brazilian Foreign Policy, which is new-developmental, conjugates itself to this vision and unveils the directions of the state-market alliance in order to project the country into the international system. This way, during Lula's government, the support of the process of internationalization has been emphasized. However, the relationship of interests between the state and the Brazilian construction companies is not a declared strategy. As a result, there is not an official strategy but there are sufficiently clear elements that characterize this partnership - for instance the instruments of financial and diplomatic support. Therefore, it is possible to perceive the election of the heavy construction sector as strategic to the propositions of the Brazilian Foreign Policy in the South American region. Incorporating the engineering and construction sector in the regional integration project is a way of encouraging the bilateral relations that enable Brazilian interests in the region, such as leadership in the process of regional integration, the strengthening of political capital and economic expansion. The methodology of analysis is based on qualitative research, interviews and research in the Itamaraty archives. In a general way, it has been noted that the Brazilian state has internal barriers, which damage the efficacy of the mechanisms that support the internationalization of the Brazilian companies. Consequently, this raises difficulties in the company-state strategy - like inoperative bureaucracy and the lack of transparency in the public-private relation. Externally, the internationalization of the construction companies presents positive and negative aspects. It is a point of approximation and separation in the bilateral relations. From an overview of the process, stands out in South America a negative projection of Brazil, characterized as an imperialist and expansionist country with a development project that harms environmental laws and disrespects traditional populations. Brazil's credibility and that of its companies is affected. There are misconceptions and diversions that need to be corrected. Anyhow, it has been noted that the Brazilian construction companies represent a way of exercising the economic power and the interests of the Brazilian state in South America.

**KEYWORDS:** Foreign Policy, Engineering, Brazil, South America



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Índice de Transnacionalidade .....	32
Figura 2: Primeiro Ano da Internacionalização das Empresas Brasileiras.....	66
Figura 3: Fluxos Anuais de IBD, participação no capital acima de 10% - 1968 a 2002.....	116
Figura 4: Balança de Pagamentos do Setor de Serviços de Engenharia (US\$ milhões) .....	139
Figura 5: Dispersão Geográfica das Empresas Brasileiras <sup>1</sup> no Mundo. ....	147
Figura 6: Financiamento e Processo de Exportação.....	173

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Ano e Cidade de Origem das Empresas de Engenharia Brasileiras .....	80
Quadro 2: Construtoras Brasileiras e Primeiras Obras no Mercado Externo.....	82
Quadro 3: Contratos por região - 1976-1982. ....	83
Quadro 4: Estudos sobre a Exportação de Serviços de Engenharia (1972-1986) .....	89
Quadro 5: Empresas Adquiridas pela JBS (2005 a 2013).....	123
Quadro 6: Internacionalização de Empresas e Exportação de Serviços.....	136
Quadro 7: Obras Camargo Corrêa – América do Sul – (1978-2013).....	152
Quadro 8: Obras realizadas pela Andrade Gutierrez – América do Sul.....	153
Quadro 9: Obras da Odebrecht na América do Sul. ....	154
Quadro 10: Contratações referentes a desembolsos no apoio à exportação pelo BNDES - Pós-embarque (janeiro de 1998 a março de 2013). ....	168
Quadro 11: Projetos, Financiamento e Garantia. ....	201

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Comércio Exterior Brasil - Oriente Médio e a Crise do Petróleo (1970-1983).....	92
Tabela 2: Saldo do Setor de Serviços - 2003 a 2013 (em US\$ bilhões).....	137
Tabela 3: Desembolso Anual do Sistema BNDES - apoio à exportação (2004 a 2013) <sup>1</sup> - US\$ mil..	143
Tabela 4: Estoque de IDE - Brasil e China - 1990 a 2012. ....	144
Tabela 5: Desembolsos Pós-Embarque por Empresa Exportadora – Cinco maiores Construtoras Brasileiras + Embraer (2009 a 2014). ....	163
Tabela 6: Desembolsos BNDES Pós-embarque por Destino das Exportações Financiadas a partir de 1998– América do Sul (Valores em US\$ mil) .....	171
Tabela 7: Valores dos Desembolsos de 2009 a 2013. ....	253
Tabela 8: Odebrecht e Valores Totais dos Desembolsos BNDES linha Pós-Embarque de 2009 a 2013. ....	254

## LISTA DE SIGLAS

ABEMI - Associação Brasileira de Engenharia Industrial  
AIC – Agenda de Implementação Consensuada  
ALADI – Associação Latino-Americana de Integração  
BB – Banco do Brasil  
BEFIEEX – Programa de Benefícios Fiscais a Exportação  
BID Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento  
BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico  
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
BRICS - Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul  
CACEX - Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil S.A  
CAF – Corporação Andina de Fomento  
CAMEX – Câmara de Comércio Exterior  
CASA - Comunidade Sul-Americana de Nações  
CBIC – Câmara Brasileira de Construção Civil  
CC – Casa Civil  
CCR – Convênio de Créditos Recíprocos  
CELAC - Comunidade dos Estados Latinoamericanos e Caribenhos  
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina  
CGDECAS – Coordenação Geral de Assuntos Econômicos da América do Sul, Central e do Caribe  
CICA - Confederação das Associações Internacionais de Empreiteiras de Construção  
CNI - Confederação Nacional da Indústria  
COFIG – Comitê de Financiamento e Garantia de Exportações  
CONCEX - Conselho Nacional do Comércio Exterior  
EMN – Empresa Multinacional  
EUA – Estados Unidos da América  
ETNs – Empresas Transnacionais  
FAD - Fundo Africano de Desenvolvimento  
FARC – Forças Armadas Revolucionária da Colômbia

FDC – Fundação Dom Cabral

FDI – Foreign Direct Investment

FFIE - Fundo Fiscal de Investimento e Estabilização

FGE – Fundo de Garantia à Exportação

FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FIIC - Federação Interamericana da Indústria da Construção

FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos

FINEX - Programa de Financiamento às Exportações

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNLA – Frente Nacional de Libertação de Angola

FOCEM - Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do MERCOSUL.

FONPLATA – Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata

FUNCEX - Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior

ICC – Câmara Internacional de Comércio

IBD – Investimento Brasileiro Direto no Exterior

IED – Investimento Direto Externo

IEDI - Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial

IIRSA - Integração de Infraestrutura Regional Sul Americana

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IRB – Instituto Resseguros do Brasil

ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros

ITT – International Telephone & Telegraph Corporation

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MF – Ministério da Fazenda

MPLA – Movimento Popular de Libertação de Angola

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MRE – Ministério das Relações Exteriores

NBS - Nomenclatura Brasileira de Serviços Intangíveis e outras Operações que Produzam Variações no Patrimônio

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONU – Organização das Nações Unidas  
OPEP - Organização dos Países Exportadores de Petróleo  
PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público  
PDP - Política de Desenvolvimento Produtivo  
PDVSA – Petróleos de Venezuela  
PEB – Política Externa Brasileira  
PIB – Produto Interno Bruto  
PIS – Programa de Integração Social  
PITCE - Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior  
PND - Plano Nacional de Desenvolvimento  
PROEX – Programa de Financiamento às Exportações  
RSC - Responsabilidade Social Corporativa  
SBCE – Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação S/A  
SECOM – Setor de Promoção Comercial do Ministério das Relações Exteriores  
SINICON - Sindicato Nacional da Indústria da Construção Pesada  
STN – Secretaria do Tesouro Nacional  
SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste  
TNCs – Transnational Corporations  
UE – União Europeia  
UNASUL – União das Nações Sul Americanas  
UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development  
UNITA – União Nacional para Independência Total de Angola

## Sumário

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>17</b>
<b>CAPÍTULO 1: INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS E POLÍTICA EXTERNA.....</b>	<b>27</b>
<b>1.1 O ESTADO E AS EMPRESAS TRANSNACIONAIS: CONTEXTO E INTERESSES DA DISPUTA POR ESPAÇO POLÍTICO. ....</b>	<b>29</b>
<b>1.1.1 MULTINACIONAIS E TRANSNACIONAIS: O HORIZONTE HISTÓRICO.....</b>	<b>31</b>
<b>1.1.2 O CONTEXTO DA INTERNACIONALIZAÇÃO: DOS PAÍSES DESENVOLVIDOS PARA OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO. ....</b>	<b>35</b>
<b>1.1.3 DELIMITANDO OS INTERESSES EM POLÍTICA EXTERNA.....</b>	<b>44</b>
<b>1.2 MOTIVAÇÕES PARA A INTERNACIONALIZAÇÃO: QUAL A PARTICIPAÇÃO DO ESTADO? .....</b>	<b>57</b>
<b>1.2.1 AS EMPRESAS TRANSNACIONAIS E O PROCESSO DE INTERNACIONALIZAÇÃO.....</b>	<b>58</b>
<b>1.2.2 CONTEXTO E MOTIVAÇÕES DO PROCESSO DE INTERNACIONALIZAÇÃO DAS EMPRESAS BRASILEIRAS.....</b>	<b>64</b>
<b>1.3 PERSPECTIVAS DE UM ESTUDO SOBRE AS CONSTRUTORAS BRASILEIRAS NA AMÉRICA DO SUL. ....</b>	<b>69</b>
<b>CAPÍTULO 2: O INÍCIO DA INTERNACIONALIZAÇÃO DAS CONSTRUTORAS BRASILEIRAS E A POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL.....</b>	<b>72</b>
<b>2.1 PARADIGMAS DA PEB E AS TRANSNACIONAIS: O NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO.....</b>	<b>74</b>
<b>2.2 AS CONSTRUTORAS BRASILEIRAS E O INÍCIO DA INTERNACIONALIZAÇÃO. ....</b>	<b>79</b>
<b>2.3 AS CONSTRUTORAS BRASILEIRAS NA DÉCADA DE 70: ORIENTE MÉDIO E ÁFRICA.....</b>	<b>90</b>
<b>2.3.1 AS CONSTRUTORAS BRASILEIRAS NO ORIENTE MÉDIO. ....</b>	<b>90</b>
<b>2.3.2 AS CONSTRUTORAS BRASILEIRAS NA ÁFRICA.....</b>	<b>97</b>
<b>2.4 A INTERNACIONALIZAÇÃO NAS DÉCADAS DE 70 E 80.....</b>	<b>103</b>
<b>CAPÍTULO 3: INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS: UMA POLÍTICA-ESTRATÉGICA. ....</b>	<b>108</b>
<b>3.1 PARADIGMA DA PEB E A INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS: O NOVO-DESENVOLVIMENTISMO. ....</b>	<b>109</b>
<b>3.2 ELEMENTOS CONJUNTURAIS E POLÍTICOS DO APOIO NO GOVERNO LULA À INTERNACIONALIZAÇÃO DAS EMPRESAS BRASILEIRAS. ....</b>	<b>119</b>
<b>3.3 O BRASIL E AS EMPRESAS ESTRATÉGICAS. ....</b>	<b>130</b>
<b>3.4 A IMPORTÂNCIA DO SETOR DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA. ....</b>	<b>135</b>

<b>CAPÍTULO 4: AS EMPRESAS BRASILEIRAS DE CONSTRUÇÃO E ENGENHARIA NA AMÉRICA DO SUL.</b> .....	<b>146</b>
<b>4.1 A EXPANSÃO DAS CONSTRUTORAS BRASILEIRAS A PARTIR DOS ANOS 2000.</b> .....	<b>151</b>
<b>4.2 DOS ANOS 70 AOS ANOS 2000: O APORTE FINANCEIRO E A IMPORTÂNCIA DO BNDES.</b> .....	<b>158</b>
<b>4.3 AS CONSTRUTORAS E O APOIO DIPLOMÁTICO.</b> .....	<b>179</b>
<b>CAPÍTULO 5: O BRASIL, SEUS VIZINHOS E AS CONSTRUTORAS: AS RELAÇÕES BI(TRI)LATERAIS CASO A CASO.</b> .....	<b>190</b>
<b>5.1 BRASIL E ARGENTINA: PARCERIA NA DESCONFIANÇA.</b> .....	<b>194</b>
<b>5.2 BRASIL E VENEZUELA: A FORÇA DA DIPLOMACIA.</b> .....	<b>203</b>
<b>5.3 AS CONSTRUTORAS BRASILEIRAS NA BOLÍVIA: O DESAFIO DA DIPLOMACIA.</b> .....	<b>212</b>
<b>5.4 BRASIL E EQUADOR OU ODEBRECHT E EQUADOR? OS NÓS DA DIPLOMACIA.</b> .....	<b>221</b>
<b>5.5 BRASIL E PERU: ALIANÇA ESTRATÉGICA E INTERESSES BRASILEIROS.</b> .....	<b>229</b>
<b>5.6 DESAFIOS NAS RELAÇÕES TRILATERAIS.</b> .....	<b>238</b>
<b>CAPÍTULO 6: A ALIANÇA PARA A LIDERANÇA E O DESENVOLVIMENTO: “É NACIONAL, SEM DEIXAR DE SER INTERNACIONALISTA”.</b> .....	<b>243</b>
<b>6.1 O ESTADO E OS ENTRAVES NA ESTRATÉGIA DE APOIO À INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS.</b> .....	<b>245</b>
<b>6.2 A PARCERIA COM GRANDES CONGLOMERADOS: A RELAÇÃO PÚBLICO/PRIVADO E A RELAÇÃO COM A ODEBRECHT.</b> .....	<b>251</b>
<b>6.3 EMPRESAS TRANSNACIONAIS E A FUNÇÃO POLÍTICA-SOCIAL PÚBLICA.</b> .....	<b>259</b>
<b>6.4 A CHINA NA AMÉRICA DO SUL: ALIADA OU AMEAÇA?</b> .....	<b>264</b>
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>270</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>276</b>
<b>SITES CONSULTADOS:</b> .....	<b>276</b>
<b>ENTREVISTAS:</b> .....	<b>278</b>
<b>OUTRAS FONTES:</b> .....	<b>278</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>278</b>





## INTRODUÇÃO

O processo de internacionalização das empresas pode ocorrer sem o apoio do Estado, contudo, cada vez mais os governos têm percebido as vantagens de se envolverem nesse processo. No Brasil, há uma fragilidade das políticas de incentivo à internacionalização de empresas nacionais, ainda que os argumentos favoráveis se sobreponham às críticas. A projeção de empresas estratégicas na Política Externa é um processo incipiente e dependente da maturação ideológica e da legitimidade da aliança entre o setor privado e público, ou seja, entre grandes empresas e governos. A presente tese se propõe a analisar como o Estado brasileiro incorpora a internacionalização de empresas em sua política externa e de que forma interesses nacionais são colocados em pauta por meio da atuação das transnacionais.

Estudos sobre o processo de internacionalização das empresas brasileiras têm frisado, em especial, o aspecto econômico dessa dinâmica, pouco aludindo sobre os impactos na política externa. Destacam-se estudos sobre os impactos dos fluxos de investimento direto estrangeiro no Brasil, revisões sobre as políticas públicas implantadas pelo Estado para incentivar a internacionalização. Neste caso, analisam-se, em especial, os desembolsos realizados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social – BNDES; destacam-se igualmente análises sobre os impactos dos fluxos de investimento brasileiro direto. Apesar desse amplo espectro, persiste, o que se considera, a maior lacuna bibliográfica: a dimensão política do processo de internacionalização de empresas, ou seja, estudos que considerem como a imagem e os interesses dos Estados são afetados e intermediados pela internacionalização das empresas brasileiras.

Assim, a diretriz que se propõe nesta pesquisa é frisar o aspecto político que envolve o processo de internacionalização, tanto em termos da participação do Estado, quanto em objetivos de política externa. O argumento é que há uma aliança entre empresas e Estado, a qual permite que interesses nacionais sejam alcançados. O autor René Armand Dreifuss, em seu estudo sobre a internacionalização da economia e a transformação dos modos de produção, aponta para este enlace entre as corporações e a estratégia econômica e de desenvolvimento dos Estados (Dreifuss, 1998; 2004). Para delimitar como ocorre essa dinâmica, identificar e caracterizar os principais interesses

brasileiros decidiu-se por um estudo de caso. O setor escolhido é o de exportações de serviços de engenharia, considerando que as construtoras brasileiras figuram entre as empresas mais internacionalizadas do Brasil. A região selecionada foi a América do Sul por compor o discurso de prioridade nas relações internacionais do Brasil nas últimas décadas e por ser o principal mercado das empresas brasileiras que buscam se internacionalizar. O caráter da pesquisa é de cunho histórico político-econômico. A metodologia é baseada em pesquisa qualitativa, bibliográfica, documental (arquivos do Itamaraty) e em entrevistas.

As construtoras brasileiras iniciaram o seu processo de internacionalização na década de 1970. No entanto, a partir de 2002, a inserção e consolidação destas empresas no mercado externo apresentam características que apontam para o vínculo entre o seu interesse econômico e os objetivos e os interesses do Estado brasileiro. Assim, delineia-se uma política externa que incorpora o processo de internacionalização de empresas como um de seus fundamentos e, portanto, em determinados casos instrumentaliza as empresas para alcançar os interesses nacionais.

Desse modo, dois fatos ocorrem em paralelo e pretende-se elucidar a relação entre eles. Primeiro, a expansão e consolidação das empresas de engenharia e construção brasileiras na América do Sul, com o aumento da demanda dos projetos no exterior, atendendo interesses empresariais segundo a lógica do mercado. Segundo, a política brasileira de apoio a esse processo como, por exemplo, os créditos à exportação concedidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e, principalmente, as atividades intermediadas pelo corpo diplomático.

Em decorrência, avaliam-se os impactos na Política Externa Brasileira. Em geral, a atuação das empresas de engenharia e construção brasileiras na América do Sul produz impactos de ordem econômica, traduzidos pelo aumento dos investimentos brasileiros diretos no exterior (IBD), mas também impactos de ordem política na imagem e na marca do Brasil que representam tanto pontos positivos quanto negativos da política estatal.

O processo de internacionalização do setor de serviços de engenharia ocorre desde a década de 70. Contudo, a reformulação dos preceitos da política externa brasileira com a conjugação de fatores favoráveis relacionados ao contexto nacional e internacional, em especial pós 2002, permite a prática de uma nova diplomacia, na qual o Brasil alia-se às suas empresas transnacionais para alcançar objetivos nacionais. A leitura sobre o fato, todavia, não subjuga a correlação de forças e interesses entre os

atores (empresas, Estado anfitrião, Estado brasileiro, movimentos sociais). É um jogo político em que a racionalidade só pode ser expressa em termos gerais e, assim, as limitações e as contradições não devem ser desprezadas.

No primeiro capítulo, o objetivo foi revisar a bibliografia sobre o processo de internacionalização de empresas, tanto em termos do debate travado entre Estados e empresas transnacionais na busca pelo desenvolvimento quanto em seus aspectos conceituais e organizacionais, a fim de verificar na literatura, que prima pelo aspecto econômico do processo, quais fatores justificam, por um lado, a busca da empresa pelo mercado externo e, por outro, o interesse do Estado em intervir na dinâmica e pautar a internacionalização das empresas como premissa de política externa.

Considera-se esta etapa inicial do estudo importante, pois oferece a perspectiva histórica que está além do caso brasileiro, mas que contribui para contextualizar a discussão, evitando polarizações, preconceções e argumentações excessivamente econômicas. Também permite enquadrar a política de internacionalização de empresas brasileiras como um processo fluido na dinâmica internacional, o que de certo modo, não permite esquecer que se trata de um ponto entre muitos na ação do jogo político econômico mundial e que os demais países também estão, há mais ou há menos tempo, voltando suas respectivas políticas externas, ao apoio à internacionalização de empresas.

A apresentação das diferenças conceituais entre multinacionais e transnacionais indica que a relação Estado-empresas sofreu transformações que devem ser apreendidas em perspectiva histórica. Assim, a internacionalização de empresas é abordada em duas fases. A primeira, na década de 60 a 80, início do processo de internacionalização, revela um debate marcado por polarizações e visões dicotômicas. A expansão das empresas para o mercado externo se fez no sentido dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento. Enquanto teorias da vertente liberal expressavam o sucesso da dinâmica econômica e maximizavam os resultados advindos da expansão comercial, teorias de cunho marxista destacavam, então, aspectos negativos da presença e da atuação das multinacionais angariadas no distanciamento da relação Norte-Sul. Predominavam, assim, análises sobre a exploração e o imperialismo praticados pelos países desenvolvidos por meio de suas empresas. Como um ponto de inflexão, as transnacionais são vistas como reprodutoras da relação de dependência, negando a possibilidade de desenvolvimento e do exercício da soberania.

A segunda fase da internacionalização, a partir dos anos 90, pareceu sedimentar duas considerações: que as transnacionais podem colaborar com o

desenvolvimento dos países em que atuam e que os Estados podem, através das empresas, promover o desenvolvimento. Na primeira visão está contida a ideia de transformação no modo de atuar das empresas. O aspecto empresarial revela a capacidade de negociação e inserem-se normas com relação à responsabilidade social corporativa. Na segunda, a ideia de que os Estados possuem poder ou autonomia frente às empresas. Há uma interação e uma estratégia de acomodação de interesses. Neste contexto, as empresas dos países em desenvolvimento também são capazes de se internacionalizar, o que certamente é um dos motivos pelos quais os termos do debate foram modificados. Autores como Gilpin, Strange e Evans classificam que são dois momentos realmente distintos. Gilpin expressa a mudança por meio do termo novo multilateralismo enquanto Evans utiliza as expressões “velha” e “nova” internacionalização (Gilpin, 1975, 2001, 2002; Strange 1988, 1992; Evans, 1998, 2004).

Em qualquer das fases decorre que as transnacionais não são indiferentes ao espaço político. Elas oferecem poder de barganha, acesso a mercados, estimulam relações bilaterais, geram *soft power*, poder de conhecimento entre outros pontos favoráveis ao Estado. Partindo, assim, de duas afirmativas: primeira, que as empresas podem ser instrumento de política externa e, segunda, que os Estados podem se fortalecer com a presença de suas transnacionais no mercado externo, avaliam-se as explicações encontradas na literatura sobre o porquê das empresas buscarem se internacionalizar. Em geral, as respostas fornecidas pelas teorias da administração (teoria do ciclo do produto, teoria eclética, por exemplo) são dependentes do processo autônomo de cada empresa, de sua capacidade de produção e competição, bem como dos incentivos e vantagens a serem auferidas para se produzir no mercado externo. No Brasil, as razões para a internacionalização passam pelo contexto da abertura econômica, a pressão para a competitividade, até a crise do mercado doméstico.

As questões sobre as quais se debruça a pesquisa também são duas: O Estado deve apoiar as empresas nesse processo? Quando o Estado decide apoiá-las, pode fazê-lo em que medida? A segunda questão é mais facilmente respondida pelos seus aspectos econômicos de criação de ambiente favorável e pelos incentivos ou subsídios econômicos. A primeira depende de uma análise sobre as funções do Estado, o que dado o escopo da pesquisa, não será objeto de merecida discussão. Em linhas gerais, ao longo da argumentação subsequente, no caso do Brasil, nota-se que o Estado assume, em anos recentes, uma conotação desenvolvimentista, que leva a responder a questão de modo afirmativo.

Dessa forma, a revisão realizada no primeiro capítulo insere o processo de internacionalização em um contexto de transformações e de diferentes enfoques. A perspectiva para o estudo do caso brasileiro no setor em foco é verificar como o Estado brasileiro e suas empresas se apresentam e elaboram a dinâmica da internacionalização e projetam suas interações.

No Capítulo 2, apresentam-se a conjuntura e as características do início da internacionalização das construtoras brasileiras. As perguntas que norteiam o capítulo são: Como as transnacionais são vistas pela política externa brasileira no período do início da internacionalização? Qual o contexto e quais fatores motivam a internacionalização das construtoras na década de 70? Naquele momento a internacionalização das empresas já estava incorporada como vetor estratégico da política externa do Brasil? Em que medida a atuação dessas empresas pode ser considerada estratégica? Qual a participação do Estado brasileiro?

Demonstra-se que, no nacional-desenvolvimentismo, o papel das transnacionais é controverso. Em geral, há uma visão negativa sobre a atuação destas nos países em desenvolvimento. A visão sobre as transnacionais segue a lógica da velha internacionalização. Em geral, no paradigma dominante, acredita-se que a presença de transnacionais no Brasil define uma relação desigual pautada no capital e nas empresas estrangeiras. Reforça-se o caráter centro/periferia e países desenvolvidos/países subdesenvolvidos. O projeto de desenvolvimento nacional pautado na substituição de importações torna a presença das transnacionais ainda mais contraditória. Há uma relação de necessidade e, também, de dependência. Repercute, portanto, uma visão negativa e de desconfiança sobre o papel das transnacionais no desenvolvimento.

Não há menção na construção teórica desse paradigma de que a internacionalização das empresas brasileiras fosse um fator chave para o desenvolvimento e inserção no mercado mundial pelo Brasil. Por outro lado, a conjuntura de crise de petróleo e o “pragmatismo responsável” de Geisel propiciaram diretrizes para que empresas brasileiras atuassem no mercado externo.

Assim, aborda-se o início da internacionalização das construtoras frisando aspectos como: contexto interno, motivações empresariais, primeiros países de atuação, dificuldades para a expansão e conquista do mercado externo. Quanto às dificuldades são apontadas a falta de apoio do governo, a falta de informação e de conhecimento, e ausência de financiamento. Com este panorama, considera-se que o apoio fornecido pelo Estado brasileiro no início da internacionalização foi mínimo e que a atuação

dessas empresas não se constituía um elemento estratégico na política externa brasileira. No entanto, pelo menos duas exceções devem ser destacadas: a atuação da Mendes Jr no Iraque (ferrovia Baghdah-Akashat e rodovia Expressway) e a atuação da Odebrecht em Angola (hidrelétrica de Capanda). Nenhuma das exceções refere-se à América do Sul.

Da análise dos dois casos citados entende-se que, por força da conjuntura e não por se constituir em objetivo ou dimensão da política externa, o Estado brasileiro apoiou a internacionalização dessas construtoras brasileiras. O cenário de crise do petróleo representou uma aproximação com os países produtores, em especial o Iraque, para suprir a demanda interna. Mendes Júnior e Odebrecht atuaram em países produtores de petróleo, com respaldo do governo brasileiro que, mediante a transação de *counter barter*<sup>1</sup> realizava a troca de serviços de engenharia pelo fornecimento de barris de petróleo. Nesta transação e conjuntura, o governo brasileiro engajou-se na conquista desses mercados pelas construtoras, fez com que as empresas cumprissem uma função estratégica na Política Externa Brasileira. Contudo, não se verificou a intenção de construção de projeção internacional por meio das empresas, nem um conjunto de políticas de promoção da internacionalização como um todo. Foi uma política predominantemente reativa diante da possibilidade de estabelecer um mecanismo de troca.

No capítulo 3, a discussão apontada é sobre os elementos teóricos e políticas adotadas que contribuem, primeiro, para a inserção da internacionalização de empresas como projeto estatal e, segundo, para a sua tradução em políticas públicas e política internacional, no período atual. O contexto é o do governo Lula, ou seja, pós 2002, quando há uma reconfiguração na posição e na importância atribuída às empresas transnacionais na política externa brasileira.

Defende-se que houve uma série de percepções e um ambiente interno e externo que propiciaram a ênfase adquirida pelo processo de internacionalização de empresas do Brasil. Um processo que não é novo, mas que teve como foco a criação de empresas estratégicas que revelam o modo como o Estado busca a sua inserção no mercado internacional e como as empresas contribuem para seus interesses.

Assim, apresentam-se os elementos conjunturais e políticos do apoio do governo Lula à internacionalização de empresas. Dentre estes: o fundamento teórico à

---

<sup>1</sup> A transação comercial entre as partes é realizada mediante troca de bens e serviços. Assim o fornecimento de determinado produto tem o pagamento efetuado com o bem ou serviço acordado na troca e não em moeda.

política externa, o neodesenvolvimentismo; os elementos internos que desenham a intensificação do investimento brasileiro no exterior, a PITCE (2003), a PDP (2008), a estratégia das “campeãs nacionais” e o realinhamento de instituições como a APEX que passa a ser APEX-Brasil e a linha Finamex que passa a ser BNDES-Exim; no âmbito externo, a integração por meio da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana, o fortalecimento das relações Sul-Sul e do MERCOSUL.

Dentre os setores, no Brasil, que desponta como estratégico, pela capacidade das empresas em adentrar no mercado externo e pela tecnologia oferecida, tem-se o setor de serviços. A importância atribuída ao setor é recente e decorre de sua capacidade de agregar valor às transações comerciais cada vez mais competitivas. Dentre os serviços que geram competitividade e superávit na balança de pagamentos do Brasil está o setor de engenharia e construção. Assim, tecem-se considerações sobre o mercado de atuação, benefícios para o Brasil e sobre os aportes do BNDES. Sublinha-se que o setor de construções é atendido por uma política de promoção de exportações de forma específica e acentuada direcionada às grandes empresas do setor.

Nesse contexto, as principais construtoras brasileiras - Odebrecht, Camargo Corrêa, OAS, Queiroz Galvão e Andrade Gutierrez - atuam nos países da América do Sul realizando projetos como rodovias, hidrelétricas, aeroportos, ferrovias e portos.

No capítulo 4, objetiva-se apresentar a expansão das obras realizadas pelas construtoras brasileiras na América do Sul. Isto permite uma comparação com os períodos anteriores e, também, fornece um mapeamento das obras por país em que são realizadas. Além disso, analisam-se os mecanismos de apoio do governo para a exportação de serviços de engenharia, em especial após 2002.

Desse modo, é interessante reiterar que o foco, no capítulo 4, é apresentar e analisar os dados sobre a expansão das construtoras brasileiras na América do Sul, em especial a partir de 2002, enfatizando as principais obras em que estas empresas estão envolvidas, revelando o processo de negociação, a importância do Estado como agente financeiro por meio do BNDES e a atuação do corpo diplomático ao auxiliar a relação das empresas com o Estado anfitrião.

A análise pauta-se em dados fornecidos pelo BNDES sobre a exportação de serviços e naqueles obtidos em pesquisa nos acervos do Ministério das Relações Exteriores, com análise de telegramas diplomáticos. Os dados sobre os valores totais dos desembolsos por empresas permitiram um panorama sobre as contratações de apoio à exportação do BNDES por obra e por país, traçando a sua importância, alcance e

limites. Revelam que os países para os quais foram aprovados os desembolsos BNDES na modalidade pós-embarque para a execução de obras de infraestrutura foram, principalmente, Argentina, Venezuela e Peru, com os quais as relações bilaterais foram fomentadas no período em questão.

Por sua vez, por meio de análise de telegramas diplomáticos foi possível inferir a construção de relações bilaterais através das obras de infraestrutura e os interesses das partes. Sobre a diplomacia destaca-se a função do Setor de Promoção do Ministério das Relações Exteriores (SECOM) e as atividades vinculadas ao Grupo Brasil. Diplomacia presidencial e diplomacia tradicional são apresentadas e se complementam em favor das empresas, mas, fundamentalmente em favor da construção de relações bilaterais em que interesses brasileiros estavam em pauta. De modo geral, visualizaram-se, também, os interesses das empresas que foram atendidos neste processo. Através da entrada no mercado externo, elas buscam manter ou acumular vantagens competitivas, aumentar o lucro, garantir o mercado frente às concorrentes, reduzir os custos de produção, ter acesso a mercados consumidores, reduzir o risco de atuar somente no mercado doméstico entre outros. As empresas, portanto, se beneficiam da disposição do governo brasileiro em apoiar a sua consolidação e expansão.

O capítulo 5 consiste em um balanço sobre as relações bilaterais intermediadas e fomentadas através das construtoras brasileiras. A elaboração da agenda em comum em cada mercado é analisada caso a caso. Cinco países foram selecionados: Argentina, Venezuela, Peru, Bolívia e Equador.

Na Argentina, a presença das empresas brasileiras gera um misto de colaboração para o desenvolvimento e fortalecimento de uma parceria estratégica, em especial nos temas de integração energética e MERCOSUL; ao mesmo tempo, reacende a desconfiança sobre a hegemonia e os interesses brasileiros no país e na região. A parceria Brasil-Argentina é iludida pela instabilidade política econômica da Argentina, por resquícios de uma rivalidade histórica e pela ameaça à competitividade das construtoras brasileiras frente às empreiteiras chinesas. O movimento das empresas brasileiras na Argentina permite uma leitura tanto de aproximação quanto de afastamento entre os países.

Na Venezuela, a atuação político-diplomática promoveu convergência entre políticas externas, o que se traduziu na intensificação do comércio bilateral e aumento dos investimentos brasileiros no país. O alinhamento Brasil-Venezuela teve como eixo a preferência das relações com parceiros da América do Sul, buscando redefinir as



esferas de influência, afastando a Venezuela das políticas estadunidenses e a aproximando-a do MERCOSUL. As construtoras brasileiras foram um elo desse processo e, simultaneamente, foram favorecidas por esta conjuntura de aproximação.

Na Bolívia, ajudar na conquista do mercado e promover a presença das construtoras brasileiras é um desafio para a diplomacia do Brasil. A entrada no mercado boliviano, compartilhada pelo interesse brasileiro de aprofundar as relações bilaterais, encontra resistência em movimentos sociais que criticam a força capitalista das empresas brasileiras, a espoliação de recursos naturais e reforçam um sentimento anti-Brasil. Uma obra que expressa os dilemas da diplomacia brasileira e da atuação das construtoras é a construção da rodovia San Ignacio de Moxos / Villa Tunari.

Com relação ao Equador, havia um mercado promissor para as construtoras brasileiras. A obra da represa de San Francisco teve em suas negociações o envolvimento da diplomacia brasileira e os benefícios do financiamento do BNDES. Contudo, falhas na construção da usina de responsabilidade da empresa Odebrecht provocaram um embate com reflexos diplomáticos e na aproximação da política externa. O Equador iniciava a busca por novas parcerias como alternativa à influência dos Estados Unidos e a presença das empresas brasileiras no país era a possibilidade de estreitamento da relação bilateral. Por este prisma, houve uma estagnação das relações, tendo em vista o contencioso com a Odebrecht, em um momento em que as circunstâncias eram favoráveis à formação de uma parceria.

No caso do Peru, a atuação das construtoras brasileiras no país, em especial da Odebrecht, se fez presente desde o final da década de 70 de forma relativamente independente do apoio do governo e dos financiamentos do BNDES. Entretanto, após 2002, houve uma aproximação entre o Brasil e o Peru com base em iniciativas de integração regional, como a Rodovia do Pacífico e a integração energética, cujos projetos são viabilizados pelo esforço diplomático e através de recursos do BNDES. Ainda que se levantem questionamentos sobre os interesses brasileiros nas obras, sobre o impacto ambiental, lobby e superfaturamento, o governo peruano reafirmou o interesse na sua execução e na parceria com o Brasil.

O capítulo 6 destina-se às considerações finais e conclusões. Assim, são sistematizados os pontos-chaves e principais questionamentos derivados da política de internacionalização das empresas na América do Sul. Com base no exposto em capítulos anteriores reafirma-se que há uma estratégia de inserção no sistema internacional e de influência brasileira no contexto regional, expressa na

internacionalização com foco nas empresas e nos setores estratégicos. A realização de projetos de infraestrutura na América do Sul, por empreiteiras brasileiras, faz parte da política estratégica do Brasil. Uma política recente, pós 2002, em construção, que coloca o Estado como ator atuante e em aliança com o setor privado (mercado).

Os pontos emblemáticos conformam uma pauta que envolve a discussão sobre a possibilidade de continuidade da política de promoção da internacionalização por meio dos mecanismos evidenciados – diplomacia e financiamentos do BNDES; o papel de destaque da Odebrecht e as críticas sobre oligopólio, a responsabilidade público-social das empresas, tendo em vista, em especial, o impacto social ambiental que as obras de infraestrutura provocam em áreas sensíveis; a presença e concorrência da China na América do Sul no setor de serviços de engenharia e, por fim, as contradições e as contribuições evidenciadas por esta pesquisa.

## **CAPÍTULO 1: INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS E POLÍTICA EXTERNA.**

Nos anos 2000, em especial no governo Lula, o Estado brasileiro incorporou a internacionalização de suas empresas como um dos fatores que compõem a sua estratégia de política externa. Com esta tese, objetiva-se analisar o vínculo entre internacionalização de empresas brasileiras no setor de engenharia e construção e a política externa do Brasil para a América do Sul, com o intuito de explicar em que medida as empresas privadas se tornaram elementos-chaves na projeção dos interesses nacionais e dos objetivos do governo brasileiro para a região.

Contudo, antes de adentrar o objeto da tese, julgou-se necessário compreender como uma temática de política externa, essencialmente estatal e política, pode se relacionar com uma abordagem de cunho administrativo e empresarial, como o processo de internacionalização de empresas, de ordem prioritariamente privado e econômico. A primeira dificuldade, dada a escolha do objeto de pesquisa, refere-se ao número limitado de estudos que abordam a relação política entre empresas transnacionais e os Estados e, em especial, na perspectiva de um estudo de caso brasileiro.

A bibliografia sobre o tema de internacionalização de empresas, de modo geral, tem frisado o aspecto econômico e organizacional dessa dinâmica, ressaltando as razões pelas quais as empresas decidem se internacionalizar e como ou quais estratégias empresariais são adotadas para alcançar esse objetivo. Como consequência, o aspecto político tem sido pouco abordado, constituindo-se, de modo específico, em uma lacuna nos estudos das relações internacionais. Um estudo voltado para as relações políticas da internacionalização de empresas deve pautar-se em análise que considere as relações de poder e de interesses que se estabelecem entre os governos e as empresas, ponderando sobre seus respectivos modos de influência, mecanismos de atuação, objetivos econômicos e políticos. Dessa forma, o foco do debate é a inter-relação entre os atores da esfera econômica – as empresas transnacionais – e o Estado.

Nessa perspectiva, ao menos oito questões destacam-se: (1) Em que medida é possível que as empresas transnacionais se tornem instrumentos políticos e econômicos

para a consecução de interesses nacionais do Estado? (2) Quais mecanismos o Estado possui para influenciar as políticas empresariais? (3) De que forma as empresas transnacionais influenciam no processo decisório do Estado? (4) As empresas transnacionais podem ser um *player* de política externa? (5) As empresas transnacionais podem ser vetor de conflito ou de integração entre Estados? (6) As empresas transnacionais abalam a soberania ou a autonomia dos Estados? (7) É possível conciliar os interesses públicos com a ação dos mercados? (8) As empresas podem estreitar ou moldar as relações bilaterais ou multilaterais?

Para melhor esclarecer em que medida os questionamentos levantados acima e, até que ponto, os estudos anteriores são capazes de nortear respostas à problemática da relação entre a internacionalização das empresas brasileiras de construção civil e a política externa brasileira para a América do Sul, apresenta-se uma revisão bibliográfica sobre os principais estudos de internacionalização de empresas e sobre a relação entre os Estados e as empresas transnacionais, numa literatura voltada para área de comércio internacional, de economia política internacional e de política externa. O intuito não é uma investigação aprofundada, mas somente verificar a contribuição que pode ser adquirida para o desenvolvimento do tema e da problemática em tela.

De imediato, considera-se importante esclarecer conceitualmente o que é internacionalização de empresas e o que é exportação de serviços. Isto porque, ao se tratar de projetos realizados no exterior por construtoras brasileiras, a classificação aplicada é a de exportação de serviços. De modo geral, a internacionalização de empresas refere-se à exportação total, ou seja, pode ser tanto de mercadorias quanto de serviços e pode ocorrer através de exportação simples, direta, indireta, ou através de investimento direto de capital no exterior, com ou sem formação de parcerias entre investidores (MDIC<sup>2</sup>). As políticas de incentivo para um investimento externo direto (IED) e para uma exportação de serviços, por exemplo, dadas suas peculiaridades, apresentam pontos distintos. As diferenças serão salientadas no decorrer deste trabalho. Contudo, para fins conceituais e de estatísticas sobre a evolução da internacionalização privilegiam-se as informações sobre a internacionalização que ocorre via IED, ou seja, casos em que mais do que a exportação, ocorre à instalação de plantas produtivas ou há a representação comercial no mercado externo.

A contribuição bibliográfica será dividida em duas partes. Na primeira parte, apresentam-se, essencialmente, autores e estudos da economia política internacional que

---

<sup>2</sup> Internacionalização. MDIC (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior) - website.

abordam a interação entre empresas e Estados. Destacam-se aí os impactos das transnacionais na política internacional e na soberania estatal. Contextualiza-se a visão sobre a presença dessas empresas no cenário mundial, desde a década de 1960 até a atualidade. Assim, após um panorama histórico, apresentam-se os pontos de aproximação teórica entre a atividade econômica das transnacionais e a política externa dos Estados. Nessa perspectiva, buscam-se os indicativos sobre a disputa ou convergência de interesses e a configuração do espaço político dos atores.

Na segunda parte, a bibliografia abordada refere-se, especificadamente, aos estudos de comércio internacional e administração de empresas. Neste referencial teórico o enfoque é sobre as motivações e as dificuldades da empresa no processo da internacionalização. Mesmo dentro da perspectiva empresarial, o que se busca é uma contribuição sobre o papel do Estado no momento em que a empresa opta pelo processo de internacionalização. Nos estudos brasileiros, procura-se um enfoque aplicado aos casos das empresas de engenharia e construção.

Assim, neste primeiro capítulo, o objetivo é apresentar a problemática decorrente de diferentes contribuições da literatura científica.

## **1.1 O Estado e as Empresas Transnacionais: Contexto e Interesses da Disputa por Espaço Político.**

Em um cenário de globalização da economia, a expansão e a atuação das empresas transnacionais<sup>3</sup> despertaram o debate sobre o seu impacto no comércio e na economia mundial, sobre a sua influência nos regimes internacionais e sobre a capacidade de o Estado manter sua soberania. A discussão inicia-se no campo de estudo da economia política internacional na década de 1960 e 1970 e permanece válida até os dias atuais.

Desde a década de 1960, o cenário internacional transformou-se, as políticas nacionais e econômicas modificaram-se e a atuação das empresas transnacionais (ETNs) sofreu alterações. Para compreender essas mudanças e perceber como o contexto da origem e da expansão das transnacionais incide no modo como os Estados e as

---

<sup>3</sup> Na década de 60 e 70, o termo corrente era empresas multinacionais. Posteriormente, na década de 90, o termo é substituído por empresas transnacionais.

empresas se relacionam, apresentam-se, brevemente, as correntes teóricas que inicialmente debateram sobre a função e o impacto da atuação das transnacionais nas décadas de 60 e 70. Nesse caso, será possível visualizar o embate entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento. Inicialmente, os fluxos de investimento direto estrangeiro<sup>4</sup> dos países desenvolvidos para os países denominados de subdesenvolvidos frisaram o debate sobre o vetor do desenvolvimento e fomentaram discursos que relatavam as estratégias expansionistas e exploradoras, motivadas pelo poder monopolista das ETNs e do país de sua nacionalidade. A partir dos anos 90, a discussão abandona o caráter político de dominação expresso na dicotomia exploração-desenvolvimento. Apresentam-se estudos sobre a atuação das empresas de países em desenvolvimento no mercado externo, como o Brasil. As empresas passam a ser concebidas como parceiras colaboradoras e necessárias ao desenvolvimento econômico do Estado.

Numa perspectiva histórica, atenta-se para a mudança na percepção sobre as transnacionais e o seu papel econômico e político.

Diante da contribuição e função das empresas no cenário político-econômico, passa-se a identificar, no segundo ponto, a forma como as relações entre Estados e empresas podem configurar em interesses de política externa, de acordo com a teoria de relações internacionais. O intuito é verificar a contribuição da bibliografia para estabelecer os principais interesses e dilemas políticos que podem aliar empresas e Estados ou mesmo propiciar a instrumentalização das empresas em prol de objetivos governamentais. Começa-se a delinear, desse modo, quais são as perspectivas com que, no estudo proposto, o Estado brasileiro pode se relacionar com as suas empresas de engenharia e construção para almejar interesses na política internacional e no mercado externo.

Em parte, a bibliografia revisada neste capítulo tem como parâmetro estudos baseados nas empresas norte-americanas e, em especial, nas décadas de 1960 a 1980. No caso brasileiro, a produção sobre a temática é relativa à presença do capital e das

---

<sup>4</sup> A definição apresentada pela UNCTAD é a seguinte: “Foreign direct investment (FDI) is defined as an investment involving a long-term relationship and reflecting a lasting interest and control by a resident entity in one economy (foreign direct investor or parent enterprise) in an enterprise resident in an economy other than that of the foreign direct investor (FDI enterprise or affiliate enterprise or foreign affiliate). FDI implies that the investor exerts a significant degree of influence on the management of the enterprise resident in the other economy. Such investment involves both the initial transaction between the two entities and all subsequent transactions between them and among foreign affiliates, both incorporated and unincorporated. FDI may be undertaken by individuals as well as business entities”. Ver: World Investment Report 2007.

empresas estrangeiras no país. A partir dos anos 90, começam a se desenvolver estudos sobre as transnacionais brasileiras. Esta produção inicial tem como foco os aspectos organizacionais e motivacionais da empresa.

### **1.1.1 Multinacionais e Transnacionais: o Horizonte Histórico.**

Quando se trata de empresas com atuação no exterior, diversos conceitos tentam apreender o seu significado, dentre eles o de empresas multinacionais, empresas transnacionais, empresas internacionais ou empresas globais. Em geral, cada um dos termos apresentados enfatiza uma determinada característica ou contexto histórico em que se insere. Para fins dessa pesquisa sobre as construtoras brasileiras, de modo geral, basta à compreensão de que se trata de empresa com operação no exterior cuja origem ou sede remete a um mercado nacional, no caso, o brasileiro. Adota-se assim, o conceito de empresas transnacionais, entendendo que a diferença terminológica entre multinacionais e transnacionais impacta na pesquisa proposta mais em decorrência de sua apreensão histórica do que no “modus operandi” da empresa. Por isso, torna-se necessário esclarecer as terminologias e as problemáticas que as envolvem, ainda que não produzam diferenças significativas no modo de atuação das empresas de construção, isso porque a exportação de serviços possui características distintas da exportação de produtos, o que a diferencia enquanto processo de internacionalização.

Haron (2009) considera que a diferença entre os termos multinacional ou transnacional reside em uma diferença de percepção. Para o autor, o termo multinacional significa que a empresa atua em diversos países sem que isto implique em qualquer consideração sobre a relação das empresas com as estruturas ou os limites da economia global. A multinacional seria resultado de uma segmentação do mundo (capacidades e vantagens) ou de uma divisão internacional do trabalho. Neste aspecto são diferentes das transnacionais que implicam em operações além dos limites das nações e das fronteiras, ou seja, neste caso não esta inserida a percepção de segmentação das atividades para que a atividade ocorra. Entende-se que o autor queira transmitir a ideia de conquista do mercado independente da segmentação da produção. Além disso, as multinacionais seriam empresas que operariam num número determinado de países com o objetivo de internacionalizar a produção para servir ao

mercado nacional. Por tal aspecto se diferenciam das empresas globais que seriam empresas que possuem operações globais, como as corporações financeiras.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) define multinacional<sup>5</sup> por empresas que estão em mais de um país e exercem suas atividades de modo coordenado de diversas formas, sendo que o grau de autonomia e de influência dentro da empresa de uma multinacional para outra pode variar.

Já a UNCTAD define empresas transnacionais como:

Transnational corporations (TNCs) are incorporated or unincorporated enterprises comprising parent enterprises and their foreign affiliates. A parent enterprise is defined as an enterprise that controls assets of other entities in countries other than its home country, usually by owning a certain equity capital stake. (UNCTAD).

Assim, a definição frisa que a empresa é transnacional quando possui empresas-filiais em outros países cujos ativos são controlados pela empresa sede. No Brasil, a Fundação Dom Cabral<sup>6</sup> adota o índice de transnacionalidade da UNCTAD<sup>7</sup> para avaliar o grau de inserção no mercado internacional de empresas que atuam no exterior a partir de unidades próprias. A definição apresentada é neutra e imparcial. O índice de transnacionalidade é expresso pela seguinte fórmula:

Figura : Índice de Transnacionalidade

$$\text{Índice de transnacionalidade} = \frac{\text{Ativos no exterior}}{\text{Ativos totais}} + \frac{\text{Receitas no exterior}}{\text{Receitas totais}} + \frac{\text{Funcionários no exterior}}{\text{Funcionários totais}}$$

3

Fonte: FDC (2013)

<sup>5</sup> O termo multinacional teria sido utilizado pela primeira vez por David E. Lilienthal, em conferência pronunciada em abril de 1960 no Carnegie Institute of Technology, em trabalho denominado The Multinational Corporation.

<sup>6</sup> A Fundação Dom Cabral é uma escola de negócios brasileira com foco na capacitação de executivos. É uma instituição autônoma sem fins lucrativos e foi fundada em 1976, em Belo Horizonte.

<sup>7</sup> O índice foi instituído no World Investment Report 1995 e considera a média de três fatores mercados (receitas), colaboradores e ativos internacionais.



Quanto maior o índice de transnacionalidade que varia de 0 a 1, mais internacionalizada é a empresa. Em 2013, a Odebrecht é classificada como a oitava empresa brasileira com maior índice de transnacionalidade, 0,349. A Camargo Corrêa é a décima sexta, com índice de 0,250 e a Andrade Gutierrez é a vigésima quinta, com índice de 0,129 (FDC, 2013). Considerando os elementos apontados, percebe-se que uma empresa é considerada transnacional quando em alguma medida possui ativos, receitas e funcionários no exterior. Apesar de utilizar o índice de transnacionalidade em suas publicações a FDC adota o termo multinacional e não transnacional. Não há referência sobre a diferença entre os termos.

Historicamente, contudo, o conceito de multinacionais, conforme relembra Bresser-Pereira (1978), carrega consigo um componente importante das análises sobre a relação entre Estados e empresas, pois se vincula às considerações sobre a inserção das empresas “no processo de desenvolvimento do capitalismo monopolista de Estado”. O surgimento do conceito de multinacional está ligado a esta perspectiva histórica que ocorre a partir da década de 1950. Assim, o autor afirma:

A expressão “multinacional” surge nessa época, quando o capitalismo mundial modifica estruturalmente seu caráter e ganha dimensão definitivamente mundial e, ainda no século passado, o processo de unificação comercial (através da divisão internacional do trabalho) e financeiro dos países capitalistas centrais e periféricos já ultrapassado, passava agora à unificação industrial do sistema através das empresas multinacionais manufatureiras. (Bresser-Pereira, 1978, p.12)

Assim, para Bresser-Pereira (1978) o conceito abrangente que expressa a presença de empresas e de suas filiais em mais de um país é o conceito de empresas internacionais, enquanto que o de empresas multinacionais é adequado se referir a empresas oligopolísticas que se expandem em escala mundial no processo de desenvolvimento capitalista.

Historicamente, no Brasil o conceito de multinacional utilizado por autores desenvolvimentistas remete à perspectiva histórica relatada pelo autor e é utilizada hegemonicamente pelos autores da CEPAL, ISEB e de cunho marxista. No Brasil, a entrada das empresas multinacionais manufatureiras vincula-se ao processo de industrialização e ao processo de substituição de importações. Neste contexto, foram

formuladas as críticas sobre o oligopólio e as formas estruturais das relações de dependência.

Atualmente, há uma preleção pelo termo transnacional em decorrência de multinacional (Kucinski, 1981). A expressão multinacional carrega uma carga pejorativa e transmite a ideia errônea de ser composta por várias nações, desvinculando-se de seu caráter nacional, o que não se mostrou verdadeiro. Em parte seu caráter pejorativo é fruto da condição ideológica de mascarar a sua nacionalidade ou origem utilizando-se de artifícios para explorar o mercado externo (Carvalho Filho, 2011). O termo transnacional, por sua vez, elucida a atuação em mais de um país desvinculando-se de juízos de valor e não transmitindo a falsa noção de serem empresas apátridas. Mello citado por WINTER e WACHOWICZ afirma:

A ONU consagrou a expressão transnacional, isto é, de empresas que atuam além e através das fronteiras estatais. É mais correto, porque o qualificativo “multinacional” podia conduzir a equívoco se fosse interpretado ao pé da letra, vez que estas empresas não tem muitas nacionalidades. (Mello (1993)<sup>8</sup> citado por WINTER e WACHOWICZ, 2008, p.1505)

Em decorrência da discussão as percepções acerca dos termos multinacional, transnacional ou internacional, durante esta pesquisa preferiu-se adotar *a priori* o termo transnacional primando por seu caráter técnico e neutro com o intuito de despir valorativamente ou evitar preconceções sobre a atuação das empresas brasileiras no mercado externo, ainda que se considere o elemento histórico como um aspecto indissociável da análise. Não se esquece, nesse sentido, que “uma será fruto da evolução da outra, ou seja, as Empresas Transnacionais surgem como uma reconstrução dos conceitos lapidados, no decorrer do tempo, por organizações internacionais e autores do que antes era tido como Empresas Multinacionais<sup>9</sup>” (Carvalho Filho, 2011, p. 90).

Contudo, com um aspecto conceitual, inicialmente, aparentemente neutro, pois todo conceito é construído socialmente e para atender determinados interesses, busca-se não pré-determinar qualquer relação (empresa-Estados) no processo de internacionalização das empresas brasileiras.

---

<sup>8</sup> MELLO, Celso de Albuquerque. Direito Internacional Econômico. RJ, Renovar, 1993.

<sup>9</sup> Em alguns casos o termo multinacional será citado para enfatizar a contextualização histórica referenciada pelo autor.

### 1.1.2 O Contexto da Internacionalização: dos Países Desenvolvidos para os Países em Desenvolvimento.

Evans (1998) e Gilpin (2002) apontam que o contexto da internacionalização das empresas pode ser dividido em duas fases. A primeira, aproximadamente, abarca a década de 1960 até a década de 1980 e, a segunda, a década de 1980 em diante. O que distingue as duas fases é o ponto de vista da qual parte a análise, ou seja, inicialmente, da perspectiva dos países desenvolvidos para a perspectiva dos países em desenvolvimento, com reformulação dos preceitos vinculados ao desenvolvimento e ao papel das transnacionais.

Na primeira fase, havia a polarização em torno dos benefícios e custos da presença e expansão das empresas para o mercado externo. De um lado, estudos como os de Magdoff (1974), Baran e Sweezy (1974) e Hymer (1983),<sup>10</sup> com inspiração em autores marxistas como Luxemburgo, Trotsky e Lenin,<sup>11</sup> enfatizavam a concentração do capital provocada pelas multinacionais<sup>12</sup>, salientando uma dinâmica de reprodução do capital pelas empresas.

A visão de Stephen Hymer, economista canadense, cuja obra é considerada uma das mais originais do período, enquadra-se em uma perspectiva radical. A análise do autor contempla os problemas e as alternativas diante do processo de internacionalização e da atuação das multinacionais nos países de Terceiro Mundo<sup>13</sup>. Baseando sua análise na expansão das empresas americanas<sup>14</sup>, em especial para o

---

<sup>10</sup> Ver: MAGDOFF, Henry (Org.). **Teoria e História do Capitalismo Monopolista**. Porto: Firmeza, 1974; BARAN, Paul; SWEEZY, Paul. **Capitalismo Monopolista**. Rio de Janeiro: Zahar, 2ª ed., 1974; HYMER, Stephen. **Empresas Multinacionais: A Internacionalização do Capital**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1983.

<sup>11</sup> Ver: LUXEMBURG, Rosa. **Acumulação do capital: Contribuição ao estudo econômico do imperialismo**. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985; TROTSKY, Leon. **O Imperialismo e a crise da economia mundial – textos sobre a crise de 1929**. Editora José Luis e Rosa Sundermann, 2009; LÊNIN, Vladimir Ilitch. **O imperialismo: fase superior do capitalismo**. 4º Ed. Tradução Leila Prado. São Paulo: Centauro, 2008.

<sup>12</sup> Termo adotado pelos autores.

<sup>13</sup> Termo adotado pelo autor.

<sup>14</sup> Em 1960, Stephen Hymer defende sua tese de doutorado sobre o investimento externo das empresas americanas no exterior. Neste momento, apresenta um posicionamento voltado para a perspectiva da economia neoclássica, mas já enfatiza os riscos e aspectos negativos do livre comércio, diferenciando-se das proposições de seu orientador Charles P. Kindleberger. Ao longo dos anos 60, Hymer vai

Canadá, o autor afirma que a expansão destas objetivava garantir uma vantagem de monopólio.

Hymer visualizava a empresa multinacional<sup>15</sup> como um agente de acumulação de capital mundial. O investimento direto inibe a livre concorrência capitalista, na medida em que, há a apropriação de lucros oligopolistas e concentração da estrutura industrial. As empresas se expandem além das fronteiras, fomentam a divisão internacional do trabalho e criam uma estrutura hierárquica entre o centro e a periferia, prejudicando o desenvolvimento das empresas locais.

Além disso, o Estado-nação perde poder frente à maior flexibilidade econômica das empresas em se adaptarem às regulamentações monetárias ou fiscais. Por fim, as atividades das empresas multinacionais produzem, na visão do autor, uma sociedade que é explorada por uma classe capitalista com interesses internacionais. Nesta perspectiva, as multinacionais pouco poderiam contribuir para o problema do subdesenvolvimento dos países periféricos. A internacionalização das empresas tenderia a atender padrões de consumo das elites e a perpetuar uma relação de dependência e de polarização das diferenças. A recomendação do autor é que os Estados aumentassem a competição e protegessem suas empresas.

Magdoff, por sua vez, afirma que “as empresas multinacionais com sede nos Estados Unidos são instrumentos decisivos do imperialismo americano, que se difunde tanto através do governo como das empresas” (Magdoff citado por Keohane e Ooms, 1971, p.233). O imperialismo, nesta circunstância, é o resultado da dependência econômica dos outros países com relação aos Estados Unidos e, também, do controle, através de suas empresas, das matérias primas nos países menos desenvolvidos. Além disso, as empresas, filiais presentes no país estrangeiro, podem ser usadas para exercer pressão econômica com finalidade política. Trata-se de usar as relações transnacionais como relações estratégicas. Assim, a empresa multinacional torna-se, claramente, instrumento de política externa. A utilização de empresas para fins estratégicos foi adotada pelos Estados Unidos no apoio ao golpe ao governo do presidente Salvador Allende, no Chile, e, conseqüentemente para a tomada do poder do general Pinochet, no período de 1970 a 1974. A participação americana no processo de golpe envolveu financiamento de campanha, compra de emissora de rádio e subsídio a jornais. Quanto

---

radicalizando suas proposições e declara-se marxista em 1969 (Presser, 1981). Ver: HYMER, Stephen. **The Efficiency (Contradictions) of Multinational Corporations**. The American Economic Review Vol. 60, No. 2, Papers (May, 1970), pp. 441-448.

<sup>15</sup> Termo adotado pelo autor.

às empresas, foram negados auxílio ou créditos multinacionais para países que, segundo os Estados Unidos, violassem o direito de propriedade das empresas norte-americanas. Isto teria ocorrido quando Allende promove a nacionalização de empresas como a Companhia de Telefone, filial da empresa americana Telefone e Telégrafo Internacional (International Telephone & Telegraph Corporation - ITT) e toma parte da propriedade das minas de cobre (51%) que eram controladas por empresas norte-americanas, como a Anaconda e Kennecott (Albano, 2006). A ITT, aliada à CIA, é uma das empresas que tenta desestabilizar a situação econômica do Chile, retardando envio de verbas e retirando ajuda técnica.

De modo geral, pode-se afirmar, conforme aponta Bertin (1978), que a crítica marxista sobre as transnacionais apoia-se em quatro afirmações: primeira, a multinacional é um instrumento de exploração internacional; segundo, a empresa tem por objetivo o lucro imediato; terceiro, os interesses dos povos são minorados frente à produção máxima de mais-valia e, por fim, a multinacional é capaz de exercer uma dominação econômica e cultural.

Considerando essa corrente teórica com os autores mencionados, tem-se uma visão em que a atuação das empresas transnacionais fortalece a concentração de capital e, portanto, o poder da elite e do país que representa, denotando uma correlação de forças entre os Estados que é, em essência, desigual.

De outro lado, encontram-se estudos não alinhados à perspectiva marxista, com maior tendência à teoria liberal, como Kindleberger (1969)<sup>16</sup> e Johnson (1970)<sup>17</sup>. Estes autores enfatizam a possibilidade de uma competição eficaz; aumentando a eficiência econômica das empresas e alocando melhor os recursos, bem como difundindo a tecnologia, poder-se-ia produzir benefícios e compartilhá-los com o Estado anfitrião<sup>18</sup>. A ótica apontada não é a dos riscos do monopólio internacional, mas a dos benefícios de uma eficiência econômica.

De acordo com Kindleberger (1969), o comportamento da corporação é uma variável dependente da forma como as políticas nacionais em relação a ela são

---

<sup>16</sup> É interessante notar que Kindleberger foi professor-orientador do doutorado realizado por Hymer. A tese de Hymer "The International Operations of National Firms: A Study of Direct Foreign Investment" foi defendida em 1960, no Massachusetts Institute of Technology (MIT). A publicação da tese ocorreu somente após a sua morte, em 1976, supostamente por divergências teóricas com a corrente dominante no MIT.

<sup>17</sup> Ver: KINDLEBERGER, C. P. **American Business Abroad: Six Lectures on Direct Investment**, Yale University Press, New Haven, 1969; JOHNSON, H. G. **The efficiency and welfare implications of the international corporation**. In Kindleberger, C. (Ed.) *The international corporation: A symposium*. Cambridge, MA: MIT Press, 1970.

<sup>18</sup> Entende-se por Estado anfitrião o Estado estrangeiro no qual a empresa aloca suas atividades.

estabelecidas. Assim, a empresa pode se desenvolver como um instrumento de objetivos nacionais em conflito com a esfera da eficiência ou pode operar de forma a promover a tecnologia e ampliar a competição. Este olhar sobre a empresa e a política nacional leva a diferentes conclusões. Em um mundo regido pelo *laissez-faire* a tendência é que o investimento internacional aumente a competição e seja capaz de desfazer monopólios. Assim, no governo de intervenção mínima, as empresas podem melhorar a eficiência de bens e fatores de mercado. Dessa forma, é através da relação entre a corporação e a política nacional (*laissez-faire* ou um governo com propósitos positivos<sup>19</sup>) que a representa que é possível verificar se a empresa implica em benefício ou malefício para os países, em especial, para o país anfitrião. Uma medida que promoveria a eficiência das corporações (sugestão do autor) é a harmonização das políticas nacionais ou harmonização das que regulamentam a empresa internacional. Admitindo que isto seja difícil de ser realizado, sugere que o primeiro passo seja uma conferência liderada pela Organização das Nações Unidas (ONU).

Evans (1998) alerta que a discussão fundamentada na polarização entre aqueles que acreditavam que as empresas transnacionais eram benéficas à prosperidade dos países e entre aqueles que atribuíam às empresas transnacionais mecanismos negativos da exploração capitalista foram, especialmente, válidas para o período denominado de “Velha Internacionalização”. Durante os anos de 1950 a 1973, na velha internacionalização, o debate realizava-se em torno da relação entre as empresas transnacionais e os Estados do Terceiro Mundo (Evans, 1998). O objeto principal de análise eram os investimentos dos Estados Unidos nos países da América Latina. Ressalta-se que a incorporação dessas empresas e seus investimentos externos compuseram a base da política de substituição de importações nos países latino-americanos.

Atualmente, a controvérsia maniqueísta em torno da visão das empresas transnacionais não encontra respaldo na prática, uma vez que os próprios países menos desenvolvidos passam a utilizá-la como um instrumento de promoção de seu mercado e desenvolvimento, como é o caso do Brasil.

Para Evans (1998), a nova internacionalização possui um contexto diferente. Primeiramente, porque ocorre a efetivação dos mercados globais. A internacionalização passa a ser uma estratégia que abrange todas as regiões do mundo (Evans, 1998). O

---

<sup>19</sup> Governos imbuídos, em alguma medida, de uma política com função social (welfare function) que tenta ser maximizada.

debate não se limita mais no investimento dos Estados Unidos ou dos países desenvolvidos em países menos desenvolvidos, mas passa a incluir uma análise sobre o investimento externo direto dos países em desenvolvimento. Nesse caso, aponta-se para o processo de internacionalização das empresas dos países como China, Brasil e outros do Leste da Ásia.

De fato, nota-se que o processo de internacionalização das empresas brasileiras tende a acompanhar as novas premissas, abandonando os componentes teóricos da velha internacionalização. A visão do Brasil sobre a função das transnacionais passou por essa transição, desvinculando-se de componentes teóricos da velha internacionalização passando a considerar a internacionalização de suas empresas como uma necessidade para o desenvolvimento. Inserção no mercado global de forma competitiva e sustentável é um preceito da fase denominada de nova internacionalização.

Na mesma perspectiva, Gilpin (2002) também aponta os mesmos dois momentos no processo de internacionalização: o primeiro, na década de 1960 até meados da década de 1970, marcado pela presença das empresas norte-americanas; o segundo, de meados da década de 1970 em diante, no qual se verifica a ascensão das empresas europeias e japonesas, bem como as multinacionais de países como Brasil e Índia. A mudança do primeiro para o segundo momento, Gilpin denomina de novo multinacionalismo.

Segundo Gilpin, na década de 1980, devido à recessão econômica e diante da menor disponibilidade de capital, os países em desenvolvimento tornam-se mais flexíveis à presença das transnacionais. De modo contraditório, se antes havia um discurso de imperialismo frente à atuação dessas empresas nos países em desenvolvimento, posteriormente, com a dívida externa e a recusa dos bancos em realizar empréstimos para países endividados, o discurso se altera. O investimento das empresas é um recurso necessário para auxiliar em um momento de crise econômica. Assim, os países em desenvolvimento, em contradição teórica, naquele momento de crise, acusam as empresas de novo ímpeto imperialista quando estas se recusam a realizar investimentos em seus territórios. (Gilpin, 2002, p.280).

Assim como Evans afirma que a polarização sobre as empresas transnacionais era pertinente no contexto da velha internacionalização (mas não o é em seu novo contexto), Gilpin declara que na primeira fase da internacionalização eram coerentes as análises sobre as empresas dos países desenvolvidos, em especial dos Estados Unidos, nos quais se afirmavam que estas empresas tinham a capacidade de atuar livremente nas

economias anfitriãs, exercendo uma forma de dominação mediante o investimento direto estrangeiro. Um exemplo de como as empresas transnacionais e o investimento estrangeiro direto podem ser instrumento de política externa é citado por Gilpin (2002) ao afirmar que na década de 60 as empresas norte-americanas realizaram investimentos maciços na Europa para garantir acesso a um mercado em expansão, como resposta à formação do Mercado Comum Europeu. Nesse período, os EUA também ampliaram os investimentos na busca por petróleo e recursos naturais, em especial, no Oriente Médio (Gilpin, 1975).

Gilpin reconhece que inicialmente as empresas exploravam e subjugavam os povos nativos. No entanto, afirma que, posteriormente, as ETNs passaram a colaborar, através do capital e da tecnologia, com o desenvolvimento econômico dos países (Gilpin, 2001). Uma afirmação controversa que depende da forma como os povos nativos interpretam a atuação da empresa em seu território.

Mais do que uma mudança no modo como as transnacionais são vistas, há a percepção de que houve uma transformação no modo de atuar das empresas. Assim, dominação e exploração não seriam temáticas do novo multilateralismo. Nessa fase, os arranjos negociados são variados e os países em desenvolvimento passam a ser considerados atores, sócios ou rivais, ou seja, tornam-se atores importantes na economia mundial, deixando de ser somente exportadores de matérias-primas ou coadjuvantes que não resistem às decisões e pressões externas. As afirmações de que as corporações representam uma alta concentração de poder econômico e político, capaz de prejudicar os países em desenvolvimento, enaltecem, segundo Gilpin (2001), o poder das empresas, apresentando-as como uma ameaça exagerada. As transnacionais, para Gilpin, têm aumentado a sua função na economia global, mas o Estado permanece com as condições de gerenciar as políticas macroeconômicas que são fundamentais para traçar o desenvolvimento nacional.

Strange identifica a mesma mudança apontada por Gilpin e Evans. O aumento da interdependência das economias nacionais mudou a percepção dos governos sobre as transnacionais. Antes, havia uma visão negativa e ideológica de que as empresas estrangeiras eram prejudiciais aos interesses nacionais de desenvolvimento. A partir dos anos 1980, a visão torna-se pragmática e entende-se que as empresas possam oferecer aos países menos desenvolvidos um estímulo ao desenvolvimento sem prejudicar a economia local (Stopford e Strange, 1991).



Diante do que foi exposto anteriormente, verifica-se que a interpretação e a visão sobre as corporações alteraram-se da década de 60 até a atualidade. Na nova fase da internacionalização, a discussão entre desenvolvimento e subdesenvolvimento, a princípio, parece sedimentada, embora possa ser recuperada nos termos do subimperialismo discutido por Ruy Mauro Marini<sup>20</sup>, principalmente no que se refere à atuação das transnacionais dos países em desenvolvimento nos países com maior dificuldade de desenvolvimento.

Assim, ainda que, na atualidade, uma visão com tendência neutra e neoliberal apareça como hegemônica na temática sobre as transnacionais, as variáveis da vertente marxista permanecem no discurso de países e povos que declaram resistência à exploração do capital, reconfigurando uma vertente nacionalista.

Nas publicações da Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), através do *Transnational Corporations Journal*, podem-se notar os principais temas de pesquisa no contexto da nova internacionalização. A publicação ocorre três vezes ao ano, desde 1992<sup>21</sup>. São 22 anos de publicações sobre as corporações transnacionais. Estas demonstram que os temas abordados referem-se às nuances do investimento direto estrangeiro<sup>22</sup> como padrão do investimento, transferência de tecnologia e de crescimento econômico. Além disso, vários são os estudos de caso sobre as empresas transnacionais dos Estados Unidos<sup>23</sup>, Europa<sup>24</sup> e

---

<sup>20</sup> Ver: TRASPADINI, Roberta; STEDILE, João Pedro (orgs). **Ruy Mauro Marini – vida e obra**. Expressão Popular, 2005.

<sup>21</sup> As edições são disponibilizadas online pela UNCTAD.

<sup>22</sup> Exemplos: DUNNING, John H; ZHANG, Feng. Foreign direct investment and the locational competitiveness of countries. **Transnational Corporations** (Vol. 17, No.3) , 01/12/08. ENDERWICK, Peter. Attracting “desirable” FDI: theory and evidence. **Transnational Corporations** (Vol. 14, No. 2), 01/08/05. LOEWENDAHL, Henry. A framework for FDI promotion. **Transnational Corporations**, (Vol.10, No.1), 01/04/01.

<sup>23</sup> Exemplos: LEMI, Adugna. Internationalization of R&D: industry-level analysis of United States transnational corporations’ affiliates in developing and developed countries. **Transnational Corporations** (Vol. 19, No.1), 01/04/10. ATHUKORALA, Prema-chandra; CHAND, Satish. Trade orientation and productivity gains from international production: a study of overseas operations of United States TNCs. **Transnational Corporations** (Vol.9, No.2), 01/08/00.

<sup>24</sup> Exemplos: CLEGG, Jeremy; KAMALL, Syed. The internationalization of telecommunications services firms in the European Union. **Transnational Corporations** (Vol.7, No.2), 01/08/98. IWASAKI, Ichiro; SUGANUMA, Keiko. EU enlargement and foreign direct investment into transition economies. **Transnational Corporations** (Vol. 18, No.3), 01/03/10.

Ásia<sup>25</sup>. Publicações recentes destacam as corporações transnacionais e o investimento direto estrangeiro da China<sup>26</sup>.

O tema do desenvolvimento, em edições recentes do *Transnational Corporations Journal*, é discutido em torno de uma nova agenda. Nesse sentido, a preocupação com a responsabilidade corporativa das empresas transnacionais e o investimento responsável<sup>27</sup> são apontados como variáveis do vínculo entre as ETNs e o desenvolvimento. Dessa maneira, nota-se que a questão do desenvolvimento é debatida dentro de uma nova percepção. O conflito Norte e Sul e a polarização entre pontos positivos e negativos não são o foco da discussão que passa a centrar-se no modo como as transnacionais podem colaborar para o desenvolvimento de forma normativa e responsável. Esta é, por exemplo, a discussão promovida por Theodore H. Moran e James Zhan.

Moran (2011), por exemplo, analisa como favorecer os pontos positivos e corrigir os pontos negativos da atuação das empresas transnacionais, revendo a agenda para promover o crescimento e o bem-estar dos países. Moran adota, como perspectiva teórica, uma linha divergente do chamado Consenso de Washington, ao considerar que o investimento direto estrangeiro não é bom em toda e qualquer circunstância. Faz-se necessária uma série de instrumentos de correção das falhas de mercado e de ações da sociedade civil para que os investimentos tenham caráter positivo nas comunidades e países em que atuam. O autor é cético quanto à filantropia praticada pelas corporações e acredita ser essencial a formação de uma agenda de atores externos para que as empresas possam colaborar com o desenvolvimento. Os desafios que a agenda insere são diferentes conforme o setor de atuação da empresa transnacional, não sendo interessante a criação de uma agenda única. Para uma agenda proativa é preciso compreender o setor do investimento estrangeiro e suas peculiaridades. Em setores de investimentos relacionados com recursos naturais, por exemplo, deve comportar

---

<sup>25</sup> Exemplos: ERNEST, Dieter. Asia's "upgrading through innovation" strategies and global innovation networks: an extension of Sanjaya Lall's research agenda. **Transnational Corporations** (Vol. 17, No.3), 01/12/08. BANKS, Glenn. Activities of TNCs in extractive industries in Asia and the Pacific: implications for development. **Transnational Corporations** (Vol. 18, No.1), 01/04/09.

<sup>26</sup> Ver: ZHENG, Ping; TAN, Hui. Home country heterogeneity in the determinants of China's inward foreign direct investment. **Transnational Corporations** (Vol. 20, No. 2), 08/08/11. RUI, Huaichuan. Developing country FDI and development: the case of Chinese FDI in the Sudan. **Transnational Corporations** (Vol. 19, No.3), 01/12/10. THOMAS, Howard; LI, Xiaoying; LIU, Xiaming. Ownership structure and new and product development in transnational corporations in China. **Transnational Corporations** (Vol. 17, No.2), 01/11/08.

<sup>27</sup> Principles for Responsible Investment (PRI) ou investimento responsável são aqueles investimentos realizados com base em critérios éticos, sociais, ambientais e de governança.

aspectos relacionados à transparência no fluxo de receitas, controle da corrupção e práticas ambientais. Nesse caso, o Banco Mundial, organizações não governamentais e sociedade civil devem dialogar para criar as normas de atuação. Outros mecanismos, também, devem estar presentes como a negociação e renegociação dos contratos, programas para guiar os países anfitriões a melhorarem o retorno financeiro (renda com taxas e impostos), avaliação das questões trabalhistas. De modo geral, trata-se de criar um ambiente de governança transparente que promova um desenvolvimento duradouro para os países.

Para Zhan (2010), as informações sobre o investimento direto estrangeiro não são suficientemente claras ao fornecer as bases para uma política de investimento responsável, o que, por si só, dificulta o alcance das metas relacionadas ao desenvolvimento. É preciso compreender melhor como o investimento direto estrangeiro pode contribuir para o desenvolvimento sustentável através de novas teorias que possam mensurar as implicações ambientais e sociais das atividades das transnacionais. O autor aborda o surgimento do paradigma “investimento para o desenvolvimento”, no qual o papel do Estado é revigorado, em especial nos países em desenvolvimento, através de uma interação colaborativa entre as empresas, setor privado, a sociedade civil e o Estado. Trata-se de um avanço na interação entre o Estado e as empresas transnacionais que passam do crescimento conduzido pelo mercado para o desenvolvimento através do aproveitamento do mercado. Em outras palavras, implica numa mudança da liberalização para uma reconfiguração dos direitos, responsabilidade e autorregulação. O autor apresenta as críticas e os desafios do novo paradigma, ressaltando a necessidade de um reequilíbrio de interesses públicos e privados frente aos desafios políticos.

Assim, verifica-se que o contexto e o fundo teórico da problemática sobre as transnacionais incorporam novas vertentes e concepções de mundo. Destacam-se três premissas: primeira, a dinâmica das multinacionais está incorporada a objetivos nacionais e globais; segunda, a internacionalização é incentivada pelos países em desenvolvimento; e, terceiro, a questão do desenvolvimento, agora, requer considerar novos princípios como o desenvolvimento sustentável e responsabilidade social corporativa<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Não há um consenso sobre o conceito de responsabilidade social. As Nações Unidas, todavia, em uma tentativa de elucidar os significados do termo, apresentam uma discussão sobre o conceito no documento sobre a Responsabilidade Social das corporações transnacionais (UNCTAD, **The Social Responsibility of Transnational Corporations**, New York and Geneva, 1999).

Certo é que há, entre o Estado e o dilema do desenvolvimento, um espaço para a atuação das empresas transnacionais. Sem focar o olhar em extremos, evitando rotulá-las como agentes perversos ou benfeitores, tem-se o desafio de pormenorizar o papel das transnacionais no desenvolvimento nacional e na política internacional.

### **1.1.3 Delimitando os Interesses em Política Externa.**

Nessa seção, o objetivo é identificar na literatura da Economia Política Internacional se as empresas transnacionais podem influenciar, de modo significativo, a política internacional e, se sim, de que modo. Os principais autores que apontam pontos importantes sobre a temática e que serão abordados são: Gilpin, Strange, Keohane e Ooms.

Gilpin (2001), considerado um realista Estado-cêntrico, rebate os preceitos dos economistas neoclássicos<sup>29</sup>, para formular seu argumento sobre as consequências da expansão das ETNs sobre a autonomia dos Estados. A base do pensamento neoclássico é questionada pelo autor ao discordar de que a economia e a política possam ser consideradas campos puramente distintos. A política e economia se interlaçam de tal forma que a empresa pode ser vista como uma extensão do Estado.

O autor relata que para os neoclássicos, a empresa se comporta conforme os mecanismos do mercado. De modo geral, para essa vertente, possui pouca relevância se a empresa exerce suas atividades em território nacional ou estrangeiro ou qual é a nacionalidade que representa.<sup>30</sup> A visão é que a empresa se comporta seguindo as variáveis econômicas e não as variáveis políticas. Assim, as transnacionais são tratadas como indiferentes no espaço político. O princípio primordial da empresa é o campo econômico.

---

<sup>29</sup> Gilpin não descreve os autores em que se baseia, mas são autores de referência denominados como economistas neoclássicos como Richard Caves, Milton Friedman, Leon Walras e Alfred Marshall.

<sup>30</sup> A discussão sobre a nacionalidade das empresas é apresentada por Aykut e Goldstein (2008). Ver: AYKUT, Dilek; GOLDSTEIN, Andrea. **Multinacionais de países em desenvolvimento: o investimento Sul-Sul chega à maioria.** RBCE, n. 95, abr.- jun. 2008. p. 66-89. As autoras afirmam que no contexto da globalização é cada vez mais difícil determinar a nacionalidade da empresa, principalmente no caso de multinacionais de grande porte. Em geral, a nacionalidade da empresa é baseada na formação do seu capital.

Diferente, Gilpin atesta que considerar que a economia e a política atuam em campos puramente distintos, apresenta falhas. Gilpin relembra as imperfeições do mercado e afirma que os governos podem agir de forma a incentivar que as empresas invistam em seu país ou aloquem seus investimentos em países de seu interesse. Com isso, uma empresa pode manter suas atividades em um determinado país com o intuito de manter boas relações políticas com o país anfitrião, e não, necessariamente, por razões puramente econômicas. A contribuição do autor, neste ponto, merece destaque, pois revela, implicitamente, que há um jogo de poder entre Estados e empresas que não é traduzido em números ou economicamente.

Na visão dos economistas neoclássicos, embora os padrões de comércio e a localização das empresas possam ser considerados pouco significativos, a atuação das empresas oligopolistas não deve ser desprezada. Nesse caso, as corporações internacionais produzem impacto na esfera econômica internacional, pois não estão somente em busca de lucro, mas também, de expansão de poder, tanto para controlar a economia, quanto influenciar as normas do comércio internacional.

O impacto da expansão das transnacionais permanece controverso. Para Gilpin (2001), por exemplo, o Estado-nação continua sendo o ator dominante e a economia doméstica o fator primordial da economia mundial. Debate-se, neste ponto, a relação das ETNs com a economia doméstica ou com sua origem nacional. De um lado, acredita-se que as transnacionais são empresas globais e apátridas e que, portanto, não dependem de relações vinculadas à sua nacionalidade. Assim, as decisões tomadas pelas empresas não levam necessariamente em consideração as formulações políticas ou governamentais de seu país de origem. As alianças corporativas substituiriam as possíveis diferenças com relação às políticas nacionais, rompendo a identidade nacional da empresa com o Estado. Por outro lado, afirma-se que o mercado primário da empresa multinacional é o mercado doméstico. Inclusive, haveria na tomada de decisão da empresa uma maior influência dos governos nacionais do que dos governos anfitriões. As estratégias e ideológicas econômicas nacionais influenciariam de modo mais proeminente as atividades da empresa<sup>31</sup> (Gilpin, 2001).

---

<sup>31</sup> O estudo realizado por Ferraz Filho sobre as empresas transnacionais brasileiras de engenharia nas décadas de 70 e 80 comprova esta afirmativa. Ver: FERRAZ FILHO, Galeno Tinoco. **A Transnacionalização da Grande Engenharia Brasileira**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Economia e Planejamento Econômico do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 1981

Segmentar os campos político e econômico é caminhar na contraproposta dessa pesquisa. Não há essa separação, o que está em pauta é o detalhamento do quão interligadas podem estar as duas esferas. A relação entre a empresa e sua economia doméstica é um ponto que deve ser melhor investigado, não se considerando estar em um estágio em que as empresas podem ser declaradas apátridas.

Na perspectiva do Estado de origem da empresa, Gilpin (2002) quando elenca alguns pontos em que interesses da política estatal e das corporações transnacionais podem confluir. Entretanto, alerta que nem sempre a convergência ocorre. Por vezes, a estratégia do governo em tornar as empresas um instrumento de seus interesses não encontra correspondência possível nos objetivos das corporações. Contudo, de modo geral, pode-se resumir a forma como a expansão das empresas serve aos interesses nacionais do Estado de origem, em cinco pontos<sup>32</sup>, a saber:

Primeiro, as empresas possuem acesso a matérias-primas ou produtos básicos e o Estado, através delas, pode garantir o fornecimento destes bens ou ao menos restringir o aumento de preço em uma situação de crise ou conflito. No caso brasileiro, nota-se que em 2006, 67,2% do total dos ativos das vinte maiores multinacionais brasileiras, corresponde a empresas vinculadas a insumos básicos e matérias primas, como é o caso da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e da Petrobrás (FDC, 2007). As empresas de construção possuem atividades relacionadas com estas empresas, dada a própria construção de infraestrutura necessária para a operação das mesmas. Além disso, o acesso a recursos naturais também ocorre com a construção de grandes obras de infraestrutura, como as hidrelétricas contidas no projeto de integração energética sul-americano.

Segundo, em especial com relação às empresas industriais e de serviços e por meio do IED, o Estado pode manter a sua posição relativa nos mercados mundiais. Nesse caso, o Estado mantém a sua participação no mercado mundial mesmo com outras economias em expansão, o que permitiria manter a sua capacidade de competição. O autor relembra que mesmo exportando capital e tecnologia, o Estado pode manter seu poder empresarial, o que é essencial para não perder a posição dominante. A presença das empresas brasileiras é uma forma de garantir sua influência política nos mercados da América do Sul disputados pelos Estados Unidos e China.

---

<sup>32</sup> Vale lembrar que a análise do autor Gilpin é baseada na expansão das empresas multinacionais norte-americanas.

Terceiro, a expansão das transnacionais é favorável aos interesses de balanço de pagamento do país, já que é uma fonte de produção de divisas. Estes recursos são fonte importante de manutenção de outras formas de poder e influência global. Neste caso, o setor de serviços de engenharia brasileiro é superavitário na balança de pagamentos, o que é um benefício para o Brasil, sendo uma fonte de divisas e de poder econômico.

Quarto, as empresas podem ser um instrumento do desenvolvimento econômico global e um mecanismo para difusão da ideologia da livre iniciativa. Neste ponto, o autor parte da análise que a expansão das empresas norte-americanas, na década de 70, poderia ser um instrumento particularmente interessante contra o comunismo. Em outras palavras, incorpora-se a ideia de que as empresas podem ser fator de promoção de poder ideológico. No mais, na promoção do desenvolvimento dos países menos desenvolvidos, os Estados desenvolvidos prefeririam a lógica do investimento privado a investir na atuação de organizações internacionais ou fornecer empréstimos aos governos estrangeiros.

De certa forma, há um componente ideológico na presença das construtoras brasileiras na região sul-americana, já que o Brasil relaciona a sua presença e de suas empresas ao processo de integração regional. A integração é um compromisso que deve ser firmado entre as partes na ênfase da promoção do espaço sul-americano. Com isso, a liderança do Brasil se fortalece frente à presença dos Estados Unidos e da China, por exemplo.

Por fim, as empresas podem ser um instrumento diplomático. Os governos direcionam as atividades das empresas de forma que os governos estrangeiros sigam a orientação do Estado de origem. Assim, as empresas são implicitamente recrutadas para exercer a política externa do Estado. O Brasil age de forma a incentivar que as construtoras invistam em determinados países. Isto se revela no fato que é o fortalecimento das relações bilaterais que estimula a atuação da empresa, em detrimento de outros fatores. No caso das construtoras brasileiras, a influência maior é com relação ao seu estado de origem e não com relação ao estado anfitrião. As estratégias nacionais influenciam de modo mais proeminente na atividade da empresa estando aberta a possibilidade do exercício diplomático.

No que se refere à relação da empresa com o Estado anfitrião, Gilpin afirma que esta relação tem sido mais controversa quando envolve os países menos desenvolvidos (Gilpin, 2002). Neste caso, o embate marxista contra as transnacionais

pode ter fundamento. Contudo, também tem fundamento a afirmação de que os países em desenvolvimento podem se beneficiar com os fluxos de investimento direto estrangeiro. Assim, segundo Gilpin, as abordagens demonstram que a atuação da empresa pode ser exagerada tanto para o bem quanto para o mal. Os pontos controversos, relatando os efeitos negativos da presença da transnacional no país anfitrião, referem-se a três argumentos: o econômico, o político e o cultural.

O argumento econômico apresenta seis contestações: (1) Os fluxos de IDE distorcem o desenvolvimento local promovendo um desenvolvimento dependente; (2) As transnacionais criam nos países anfitriões apenas pequenas firmas ou subsidiárias que não são eficientes na promoção do desenvolvimento; (3) A tecnologia utilizada pela empresa é inadequada e, ao mesmo tempo, prejudica o desenvolvimento de uma tecnologia nacional. Além disso, mantém o controle de tecnologia mais avançada, não a transferindo para os países menos desenvolvidos; (4) As empresas utilizam técnicas intensivas em capital, o que provoca desemprego; (5) O investimento direto estrangeiro agrava a má distribuição de renda dos países menos desenvolvidos; (6) Reduz a possibilidade de crescimento da empresa local, uma vez que os lucros são repatriados e as condições de financiamento diferenciadas.

Em resposta a esses argumentos negativos, atesta-se que, em certa medida, estes efeitos, favoráveis ou desfavoráveis, causados pelas transnacionais, estão relacionados às próprias políticas seguidas pelo governo local. Quanto à tecnologia, afirma-se que o país anfitrião, por vezes, reivindica tecnologia avançada e intensiva em trabalho, podendo, estas duas características, ser incompatíveis. A questão da transferência de tecnologia seria uma negociação quanto ao preço, ou seja, um aspecto natural de um cenário competitivo. O problema da não distribuição equitativa de renda é um problema do processo de crescimento e não, necessariamente, uma causa da atuação da empresa. Segundo Amsden (2009), a distribuição de renda está relacionada com a capacidade do governo em formar empresas líderes. Uma má distribuição de renda impacta no horizonte de ação do Estado, entre o “fazer” (criar empresas) ou “comprar” (importar ou presença de transnacionais), ou seja, políticas de curto ou longo prazo dadas às necessidades. A concentração de recursos gerada pela escolha de empresas como líderes, também, pode provocar uma rejeição na sociedade. Além disso, a raiz da desigualdade pode não estar no setor de atuação da empresa. Assim, não haveria consequências positivas na promoção da igualdade de distribuição de renda. Por fim, Gilpin responde aos argumentos negativos afirmando que a transnacional não é



prejudicial à empresa nacional ao atuar de forma complementar, sendo, neste caso, benéfica.

Entende-se que as considerações apontadas são gerais e que existem variáveis de acordo com o setor em que a empresa atua o que torna indispensável um estudo caso a caso. Gilpin também não considera o ambiente estrutural e o poder de negociação entre os Estados como potencialmente desiguais. Toda a descrição do jogo de negociação entre os atores é descrita como se fosse realizada sem interferências de estruturas e capacidades, o que na prática não se demonstra verdadeiro. A contribuição de Gilpin, neste caso, é válida, na medida em que indica em quais pontos podem ser encontrados os entraves na dinâmica, quando os casos específicos forem analisados (capítulo 5). Há uma correlação de forças desigual entre os atores e a atuação das empresas brasileiras de engenharia e construção, na América do Sul, está sujeita a argumentos negativos sobre a sua presença no país estrangeiro.

Quanto aos argumentos políticos, expõe-se que o investimento estrangeiro torna o país anfitrião dependente politicamente do país de origem. O Estado de origem realizaria alianças de forma a intervir nos assuntos internos dos países menos desenvolvidos, apoiando regimes favoráveis ao capitalismo. Embute-se a ideia de formação de alianças entre o capitalismo internacional e as elites nacionais reacionárias. Giplin (2002), todavia, apresenta a contraposição do argumento, afirmando que a empresa transnacional, em geral, não tende a defender uma forma específica de governo e que para ela interessa a estabilidade política independente de ideologias.

Sobre o aspecto social e cultural, a contestação é que as empresas promovem uma forma de imperialismo cultural, perturbando os valores tradicionais e criando novas demandas para a massa da população. O contra-argumento em defesa das transnacionais aponta que é preciso reconhecer que o próprio processo de desenvolvimento destrói valores tradicionais e, justamente por isto, implica na criação de novos desejos. No caso das empresas de engenharia e construção brasileiras que atuam na América do Sul, as obras empreendidas, como hidrelétricas e rodovias, podem atingir áreas sensíveis e de população tradicional, o que alimenta este aspecto negativo.

Ainda sobre o ponto de vista cultural, no mandato do presidente Franklin Roosevelt (1933 a 1945) a empresa Coca-Cola pode ser analisada como um instrumento para que o governo alcançasse seu objetivo de aproximação, relacionamento estratégico, com a América Latina. Na tentativa de rever uma política intervencionista de dominação pela força, com revisão da Doutrina Monroe, os Estados Unidos buscavam

estratégias de negociação diplomática e formas de impedir o fomento do antiamericanismo<sup>33</sup>. A política foi denominada de Política da Boa Vizinhança. O lançamento da Coca-Cola na América Latina teve como objetivo criar uma identificação cultural ressaltando o Pan-Americanismo e o American Way of Life (Albertin de Moraes, 2008).

Demonstra-se, de toda forma, com os pareceres elencados, que as empresas transnacionais influenciam a política internacional, o que não implica em afirmar que o Estado reaja conscientemente e estrategicamente diante desse fato.

Strange, uma das fundadoras da Economia Política Internacional, avalia a problemática verificando como a influência das empresas na política afeta a relação entre os Estados. A autora ressalta que a relação se modifica primordialmente em dois pontos: diplomacia e competição. Os pontos destacados pela autora derivam da percepção de que houve uma mudança estrutural que afetou a política global. Esta mudança reside na internacionalização da produção que se torna cada vez mais rápida devido à alta capacidade de transformação tecnológica, à liberalização das finanças internacionais e à redução dos custos de transação (Strange, 1992).

Sobre a diplomacia, a autora relata que surgem duas novas formas de diplomacia na arena internacional: a diplomacia entre empresas (empresa-empresa) e a diplomacia entre Estado e empresas (Estado-empresa). Esta faz com que os Estados negociem com as empresas para que estas aloquem suas atividades no país. As empresas significam, para os Estados, acesso à tecnologia, acesso a recursos de capital global e acesso a mercados. Criando riqueza em seu território, o Estado gera poder e consegue o apoio dos grupos dominantes. Em outras palavras, a estrutura de produção torna-se um poder. Em termos de política externa, o Estado deve se tornar um local atraente para investimentos, defendendo seu espaço no mercado. Nesse contexto, as economias nacionais não podem sobreviver sem o comércio internacional e os dilemas da política frente às mudanças estruturais podem provocar conflitos.

A diplomacia entre empresas refere-se à dinâmica de barganha e negociação entre as firmas, comportando-se de forma similar a diplomacia tradicional, inclusive com formação de alianças temporárias ou permanentes. As empresas atuam como agentes políticos e o objetivo é obter sucesso na competição pelo mercado.

---

<sup>33</sup> Ao mesmo tempo esta era uma forma de impedir a identificação da América Latina com os preceitos alemães.

Quanto à competição, Strange destaca que houve um aumento da competição entre os Estados para que as empresas aloquem suas atividades no país. O Estado se torna um competidor e a política externa convencional cede espaço para as negociações macroeconômicas com as empresas, influenciando as relações transnacionais. A competição altera as relações Norte e Sul e os países em desenvolvimento tomam a consciência de que também competem entre si, pois visualizam que as empresas fornecem acesso à tecnologia e ao conhecimento, considerados requisitos para o desenvolvimento. Este é um indicativo da forma como a internacionalização das empresas adquire um peso maior na política externa dos países.

De acordo com a autora, mesmo os teóricos da dependência<sup>34</sup> têm reconhecido o papel das empresas transnacionais para o desenvolvimento, o que tem estimulado os Estados a competirem, oferecendo baixas tarifas, redução de impostos e incentivos.

Anteriormente, como já enfatizado, a visão sobre o papel das empresas no desenvolvimento dos países era de que as transnacionais impunham entraves prejudiciais ao desenvolvimento. De acordo com a autora, políticos e intelectuais condenavam estas empresas com discursos que as puniam relatando práticas de corrupção de forma generalizante e atestando perdas para a economia local e autonomia nacional<sup>35</sup>. Posteriormente, avalia-se a relação com maior pragmatismo e entende-se que o vínculo entre comércio, desenvolvimento e empresas transnacionais é fator importante para o crescimento. Considera-se que as empresas podem colaborar e fornecer aos países um estímulo ao desenvolvimento.

Nota-se que as considerações de Strange partem, em especial, da perspectiva dos Estados em desenvolvimento ao receber ou disputar os investimentos das empresas. A visão que se adota neste trabalho é distinta, pois parte do incentivo dado pelos Estados em desenvolvimento, no caso o Brasil, para que as empresas de sua nacionalidade se aloquem nos territórios de outros países.

Poder-se-ia dizer que o contexto atual impõe que se pense a diplomacia de países em desenvolvimento e de suas empresas no sentido de impulsionar a dinâmica da internacionalização. Essa dinâmica gera um poder de produção estrutural e, nesse

---

<sup>34</sup> No caso brasileiro ver: CARDOSO, Fernando Henrique e FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. 8ª ed. revista. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2004. SANTOS, Theotônio dos. **A Teoria da dependência: Balanço e perspectivas**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

<sup>35</sup> Práticas de corrupção e desrespeito a autonomia local são acusações apontadas durante o processo de realização das obras executadas pelas empresas de engenharia brasileiras na América do Sul, o que demonstra que o embate não está sedimentado. Esta questão será discutida adiante nesta pesquisa.

sentido, o poder deriva da capacidade de o Estado agir como um bom investidor. Quando o Estado fornece subsídios para que as empresas se internacionalizem e se aloquem em outros territórios, a competição está em outro nível e é implícita. A ideia de prosperidade significa poder e implica na formação de aliança entre os Estados como se fossem países sócios. Como afirma Strange, o poder em economia política é percebido na forma como distribui seus custos e benefícios, bem como riscos e oportunidades para os grupos sociais e para as empresas.

Segundo Strange (1988), existem duas formas de exercer poder na economia política. Uma através do poder relacional, outra através do poder estrutural. O primeiro refere-se à capacidade que um ator tem de exercer poder sobre outro, de forma que consiga fazer algo que não conseguiria realizar de outra forma. O segundo é o poder de determinar as estruturas da economia política global dentro de outros Estados. Em outras palavras, implica em ter poder de tomada de decisão e capacidade de determinar a agenda, normas e regimes internacionais que versam sobre as relações econômicas. Para a autora, é o poder estrutural que vigora em uma sociedade globalizada.

O poder estrutural é formado por quatro formas de poder: o poder da segurança; o poder das finanças; (controle sobre créditos); o poder do conhecimento; (controle sobre crenças e ideias) e o poder de produção. O primeiro refere-se à capacidade de o Estado oferecer proteção em uma situação de ameaça ou conflito. O segundo é relativo ao poder de crédito ou financiamento. Este possui importância decisiva no processo de competição entre empresas e Estados. Em termos econômicos, crédito não significa necessariamente dinheiro. Para fins de investimento, o crédito pode ser criado. No caso brasileiro, um fator importante para a inserção das empresas de engenharia e construção na América do Sul tem sido a possibilidade de conseguir crédito através dos recursos do Banco do Brasil e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

O poder de conhecimento é o poder de ter acesso ou produzir um conhecimento necessário aos demais. O poder de produção é a capacidade de controlar os modos, os meios e definir quem é capaz de realizar a produção. O poder de produção orientado para um mercado mundial altera a relação de poder do Estado, pois as fronteiras se tornam mais permeáveis, o que dificulta manter o poder com base em limites territoriais.

Em uma situação específica, para compreender como as formas de poder se inter-relacionam, a autora sugere identificar as principais barganhas ou negociações

realizadas pelos atores, frisando na relação: (1) o que pode ser passível de mudança e (2) quais são as alternativas. Assim, indica que a primeira barganha a ser procurada é a barganha tácita entre a autoridade e o mercado. Neste caso, deve-se identificar o apoio político, financeiro e moral dos parceiros. Outra barganha que deve ser analisada, dada a sua importância na economia mundial, é a realizada entre o banco central e os bancos comerciais.

O sucesso no objetivo, segundo Strange, é determinado pelo sucesso das interações que ocorrem nas três dimensões (Estado-Estado, Estado-empresa e empresa-empresa). O Estado perde poder caso não se adapte ao jogo da negociação triangular, por isso os países não devem se eximir de participar e de ter uma estratégia na diplomacia com as empresas. Na perspectiva das empresas, deve-se entender que a quebra ou abuso de um contrato pode gerar reações políticas.

Assim, o Estado deve continuar a desempenhar um papel importante no controle dos eventos econômicos e, principalmente, os países em desenvolvimento devem atentar para que as forças do mercado não determinem os resultados. A relação entre política doméstica e mecanismos externos na busca pelo crescimento pode ser conflituosa, chocando-se com as prioridades nacionais.

Tarzi (1995) propõe uma análise sobre a relação dos governos do Terceiro Mundo<sup>36</sup> com as corporações transnacionais. Na mesma linha de argumentação de Strange, Tarzi reconhece que é o Estado anfitrião quem realiza uma negociação para que as empresas aloquem suas atividades dentro de seu país. A relação entre Estado anfitrião e ETN é uma disputa por espaço político e é a habilidade gerencial do Estado que atesta a sua capacidade de influenciar a barganha de poder.

Os países do Terceiro Mundo oferecem para as transnacionais vantagens como: acesso ao mercado interno; oportunidade de investimento; recursos em matéria prima e outros recursos que as empresas desejam ou precisam. Por outro lado, as multinacionais oferecem capital, tecnologia, acesso ao mercado mundial e recursos necessários para o desenvolvimento da economia (Tarzi, 1995).

Na análise de Tarzi, as empresas fomentam o seu poder econômico dominando setores chaves da economia, concentrando-se em determinado ramo de atividade, criando um oligopólio de poder e aumentando a sua capacidade de investimento externo. A capacidade do Estado em exercer o seu poder de barganha estará vinculado ao seu poder potencial e seu poder atual.

---

<sup>36</sup> Termo adotado pelo autor.

O poder potencial depende de variáveis como o nível de conhecimento do governo sobre investimento externo, o grau de competição entre as transnacionais, o grau de incerteza sobre o investimento e as características do projeto do investimento externo, tais como nível de complexidade da tecnologia e tamanho absoluto do investimento fixo. O poder atual relaciona-se com o desejo e a habilidade de o Estado extrair termos favoráveis das empresas transnacionais.

Os interesses do governo da nacionalidade da empresa em apoiá-la não são densamente discutidos por Tarzi (1995). Todavia, o autor aponta três motivos para que o apoio ocorra: manter o acesso a recursos baratos de matéria prima; melhorar a posição da balança de pagamentos e usar a empresa como forma de transferir ajuda para outros governos. Assim, segundo o autor, a relação entre os Estados e as empresas contém uma disputa de poder. Os governos procuram encorajar as empresas a se estabelecerem em seus territórios, enquanto as empresas desejam minimizar as restrições que os governos impõem à suas atividades. Poder-se-ia, por exemplo, apontar que, durante a construção de uma obra de infraestrutura em determinado território, os governos competiriam para que as empresas realizassem o empreendimento, dispondo de recursos e tecnologia, enquanto estas buscariam maximizar seu lucro, com menor restrição à sua proposta, caso em que preocupações ambientais, por exemplo, poderiam ser negligenciadas.

Como última questão a ser abordada, ressalta-se a perspectiva da instrumentalização das empresas transnacionais para fins de política externa através da revisão bibliográfica realizada por Keohane e Ooms (1982). Os autores citam a análise de Magdoff sobre as multinacionais<sup>37</sup> norte-americanas na qual se afirma que estas são instrumentos do imperialismo dos Estados Unidos. Este imperialismo se difundiria através do governo e das empresas. Parte-se do pressuposto que a base da dependência é a estrutura financeira e industrial que reproduz as condições da dependência econômica. Podem ser exemplos de canais de influência ou dependência, na tríade entre governos e empresas, a imposição de controle de capitais, evitando ou reduzindo a reaplicação dos lucros pelas filiais. Como consequência, retarda-se o crescimento ou compromete-se a projeção de investimento do país anfitrião.

Apoiando-se em outros exemplos citados por Keohane e Ooms sobre a utilização das empresas americanas como instrumentos de política externa, pode-se generalizar e afirmar que estas são utilizadas como uma fonte de política externa, também, quando se impede formal ou implicitamente que a empresa venda, produza ou exporte seu produto

---

<sup>37</sup> Termo adotado pelo autor.

para ou em determinado país. Em geral, a tendência é que as empresas sigam, por questões políticas, as orientações do Estado de origem, ainda que não haja nenhuma norma que a obrigue a proceder dessa forma (Keohane e Ooms). Por outro lado, pode ocorrer que, após as vantagens das negociações diplomáticas serem estabelecidas, o Estado de origem se desvincule das possíveis funções políticas da empresa, permitindo que esta aja conforme sua própria política externa.

Quando a relação entre a empresa e o Estado de origem ocorre com um país menor ou menos desenvolvido, a tendência é que a capacidade de exercer pressão externa seja maior. Por outro lado, um país com menor grau de desenvolvimento pode obter vantagens nessa relação. Uma vez realizado o investimento, a empresa torna-se, em alguma medida, dependente do governo anfitrião. Se não vigorar a racionalidade econômica, o governo pode realizar ameaças implícitas ou explícitas de nacionalização, confisco ou controle dos lucros. Consequentemente, a ação contra a empresa tem um custo político com relação ao Estado de origem. No caso brasileiro, a nacionalização de ativos da Petrobras na Bolívia indica a procedência da correlação de forças. Evidenciam-se, dessa forma, como as relações transnacionais podem se tornar estratégicas, numa dupla relação de poder. Do mesmo modo que a empresa se torna, de alguma maneira, dependente do país anfitrião, o país de origem assim também se torna dependente de suas transnacionais.

Com tal característica, Keohane e Ooms (1971) apresentam as diferentes formas em que é possível perceber a influência da empresa multinacional na soberania do Estado e nas suas relações intergovernamentais. Os autores questionam os modos pelos quais as atividades das transnacionais podem afetar o poder relativo dos países. A resposta relaciona-se com a capacidade de o Estado controlar as decisões e suportar a adaptação à mudança.

No mesmo sentido, Sarfati (2006) ressalta que os conceitos de sensibilidade e vulnerabilidade, apresentados por Keohane e Nye, podem ser aplicados na relação de poder das empresas frente ao poder do Estado, em suas relações de dependência e interdependência.

Segundo Sarfati (2006), as transnacionais, utilizando-se do poder estrutural<sup>38</sup> e do poder brando, podem afetar a balança de poder entre os Estados. As empresas tornam

---

<sup>38</sup> A definição de poder estrutural apresentado por Sarfati é baseado na concepção apresentada por Strange (1988)

o país mais competitivo e este pode influenciar ou modificar as regras dos negócios internacionais de acordo com seus interesses.

Nem sempre a tentativa de utilizar as empresas como instrumento de política externa é bem sucedida. Vernon (1980) relata que foi frustrada a pressão dos Estados Unidos para que a subsidiária da Gulf Oil não entregasse os recursos ao lado vencedor, na guerra civil da Angola, em 1976<sup>39</sup>. A utilização da empresa também se torna menos eficaz diante das alternativas de resistência do outro Estado e, também, diante da possibilidade de encontrar outras empresas que prestem o serviço ou produzam as mercadorias. Nas palavras de Vernon:

A capacidade de qualquer governo de ordenar uma firma que empreenda determinada tarefa em apoio a uma política sua, como fixar-se numa região atrasada ou manter baixo o preço-chave, foi reduzida; as grandes firmas têm hoje uma capacidade antes inexistente de escolha entre nações que competem por elas. Ao mesmo tempo, o número de multinacionais que operam em qualquer setor da indústria, nos países industrializados, tendeu a aumentar, com o tempo. Assim, existem mais empresas a que o Governo pode recorrer para a execução de uma tarefa nacional. (Vernon, 1980, pgs. 133-134)

Barnet e Müller (1974) ponderam a relação entre empresas e governo afirmando que nem as empresas são simples instrumentos dos governos, nem os governos são subservientes ao poder econômico dos empresários. Além disso, pode ser que as estratégias destes atores não sejam coincidentes. Para os autores a relação é complexa. Cada um dos órgãos ou departamentos do governo deve ser consultado para se chegar a um entendimento sobre a definição de interesse nacional e como as empresas podem

---

<sup>39</sup> A Corporação Gulf Oil era controlada pelo grupo Mellon, dos Estados Unidos. Durante o movimento para a independência de Angola, então considerado território além-mar de Portugal, as contradições da política americana estiveram presentes através de suas corporações. O acordo para a independência foi realizado pelo Acordo de Alvor assinado em 15 de janeiro de 1975 por Portugal, o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), a Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA) e a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA), estabelecendo um governo de transição para a independência marcada para 11 de novembro de 1975. De janeiro a novembro estabelecem-se os confrontos entre MPLA e FNLA. Os Estados Unidos apoiam a FNLA, contra as aspirações do MPLA. Na data marcada o MPLA declara a independência da República Popular de Angola, em Luanda, Angola. FNLA e UNITA declaram a independência da República Democrática de Angola, no Huambo. O governo e o domínio foram efetivados pelo MPLA. Os Estados Unidos, representados por Henry Kissinger e pela CIA, pressionavam para bloquear os pagamentos devidos a Angola, relacionados aos royalties. Havia também a pressão para que a Gulf Oil parasse de operar em Angola e as atividades da empresa em Cabinda foram suspensas em dezembro de 1975. O objetivo era impedir que o MPLA tivesse acesso aos recursos financeiros. No momento da independência, o MPLA tinha controle sobre os contratos da exploração de petróleo e garantiu a segurança na retomada das operações da empresa Gulf Oil. A Gulf Oil depositou o dinheiro devido. As atividades da empresa foram retomadas em abril de 1976. Ver: SANTOS, Daniel dos. Cabinda: the politics of oil in Angola's enclave, in Robin Cohen (ed.), **African Islands and Enclaves**, California, Sage Publications. 1983.



colaborar para que os objetivos do país sejam alcançados. A relação entre as construtoras brasileiras e o governo não é diferente. É uma dinâmica complexa em que nem sempre há uma acomodação de interesses.

Dessa forma, embora não seja o objetivo primordial deste trabalho, um ponto de vista que não pode ser esquecido é avaliar quais os interesses das construtoras brasileiras no mercado da América do Sul, ou seja, os interesses do empresariado na dinâmica por ora visualizada.

No mais, considera-se que pontos importantes sobre as transnacionais e a política externa foram evidenciados pelos autores apresentados. Em linhas gerais, a bibliografia demonstra que o Estado pode se fortalecer com a presença de suas empresas no mercado externo. Com o Brasil, a premissa é válida, devendo-se compreender o quão vinculadas estão as empresas às funções políticas promovidas pelo Estado. Avaliar os interesses e as formas de influência do Brasil com relação às empreiteiras brasileiras na América do Sul é o desafio desta tese.

## **1.2 Motivações para a Internacionalização: Qual a Participação do Estado?**

Paralelamente à literatura em Economia Política Internacional, há os estudos direcionados ao comércio internacional e administração de empresas. Com este foco, a preocupação é entender o processo de internacionalização de empresas com relação à dinâmica empresarial. Assim, as motivações das empresas, as possíveis etapas da internacionalização e as dificuldades para atuar no cenário internacional constituem os principais tópicos expostos.

Como o objetivo desta pesquisa é elucidar a dinâmica entre transnacionais e a política externa, propõe-se que a revisão dessa bibliografia, que tem, em essência, a iniciativa empresarial privada, seja norteadada por uma pergunta: qual a participação do Estado nas motivações e nas dificuldades relatadas pelas empresas no processo de internacionalização? O intuito é verificar qual a influência do Estado nesse processo, preceituando uma possível inter-relação com a política externa. Parte-se do pressuposto, subsidiado pelas proposições dos autores apresentados anteriormente, que o Estado tem interesse na internacionalização, seja porque as empresas podem ser fontes de poder e

de influência, ou mesmo, instrumento para a consecução de objetivos, de promoção do desenvolvimento, ou ainda, uma forma de permitir a inserção no mercado global.

### **1.2.1 As Empresas Transnacionais e o Processo de Internacionalização.**

Estudos realizados por Dunning (1976;1988), Lee e Caves (1998) Caves, (1982) e Johanson e Vahlne (1977;1990) podem ser classificados entre aqueles que frisam o processo econômico e administrativo da internacionalização das empresas, destacando-se a temática das motivações e das dificuldades que estas encontram para realizar a sua internacionalização. Esta literatura voltada para a análise do comércio internacional pode auxiliar na percepção de quais são os pontos em que uma política de Estado ou uma influência por parte do governo podem fazer-se presentes, configurando-se como uma vertente em que os fluxos e os interesses da economia são intersectados pelo aspecto político.

Assim, considera-se, a princípio, que as estratégias de internacionalização possuem motivações externas aos interesses políticos do Estado. Em outras palavras, a decisão sobre a internacionalização é da empresa ao ver-se capacitada para competir no mercado externo. Por outro lado, em alguma medida, lançar-se no mercado externo pode ser uma decisão que possua como variável o contexto político-econômico proposto pela lógica do sistema econômico estatal, o que implica em considerar a participação do Estado.

A tese de Daniela Khauaja (2009) sobre a gestão de marcas no processo de internacionalização de empresas brasileiras apresenta, no primeiro capítulo, um quadro-resumo das principais teorias sobre a internacionalização de empresas<sup>40</sup>. De acordo com Khauaja, são seis autores principais que tratam da temática: Hymer<sup>41</sup>, com a teoria do poder do mercado, Vernon com a teoria do ciclo do produto, Buckley e Casson<sup>42</sup>, com a teoria da internacionalização, Dunning com o paradigma eclético, Johanson e Vahlne

---

<sup>40</sup> Ver: Khauaja (2009, p.28-29).

<sup>41</sup> Ver: HYMER, S. **Empresas multinacionais e a internacionalização do capital**. Rio de Janeiro, Graal, 1983.

<sup>42</sup> Ver: BUCKLEY, P; CASSON, M. **The future of the multinational enterprise**. London: Macmillan, 1976.

representando a Escola de Uppsala e Anderson<sup>43</sup> representando a Escola Nórdica. Primando pelo objetivo desta pesquisa julga-se pertinente frisar a análise em três dos autores citados acima. São eles: Vernon, Dunning e Johanson e Vahlne. Os dois primeiros possuem um enfoque econômico; Johanson e Vahlne, um enfoque organizacional<sup>44</sup>.

De acordo com a teoria do ciclo do produto, apresentada por Vernon<sup>45</sup> (1966), a inovação e a dinâmica do investimento direto externo são enfatizados. É uma análise distinta da realizada por Hymer que frisa a competição entre as empresas e a busca pelas vantagens competitivas, ou seja, uma análise pautada na teoria neoclássica do comércio. A intenção de Vernon é destacar a importância de elementos não considerados por outros autores como a economia de escala e as incertezas de informação (Pessoa e Martins, 2007).

Ao considerar o ciclo do produto (desenvolvimento, maturidade e declínio), Vernon afirma, resumidamente, que as condições de acesso ao conhecimento científico são iguais para os países desenvolvidos. A criação de um novo produto dependerá de variáveis como a percepção do empresariado sobre oportunidade econômica, ou seja, a capacidade de conhecer a necessidade do mercado. O empresário irá atender a necessidade do mercado se perceber como viável a renda monopolística em detrimento do investimento inicial em inovação. Trata-se de uma análise da produção de produtos de alta renda. A decisão por esse tipo de produção é incerta e envolve riscos, devendo ser considerados os insumos que serão utilizados, as especificações do mercado e as respostas das firmas concorrentes. No processo de internacionalização das empresas é na busca pelas vantagens competitivas para a localização e produção da mercadoria que se considera incluir a participação dos países menos desenvolvidos.

De modo geral, o que se expressa na teoria de Vernon é que os países desenvolvidos são os responsáveis por gerar produtos novos, pois são capazes de lidar com os riscos e incertezas da inovação. Por sua vez, os países menos desenvolvidos são aqueles que podem oferecer as vantagens comparativas para que a produção se torne viável. Isto explicaria porque os fluxos de investimento direto externo ocorrem, como tendência, dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento.

---

<sup>43</sup> Ver: ANDERSSON, S. **The internationalization of the firm from an entrepreneurial perspective.** *International Studies of Management and Organization*. New York, v.30, n.1, p.65-94, spring 2000.

<sup>44</sup> A escolha por esses autores reflete a possível aproximação temática, sem tornar o assunto excessivamente extensivo.

<sup>45</sup> A análise de Vernon é pautada na análise dos padrões de investimento e comércio dos Estados Unidos na década de 1960;

O aumento do fluxo de investimento direto externo que partem dos países em desenvolvimento, como Brasil e China, apontam para uma possível nova abordagem da teoria de Vernon ou mesmo para uma limitação da teoria. Nesse sentido, Pessoa e Martins (2007) apresentam elementos que podem confirmar essa limitação; por exemplo, a tendência de convergência do nível de renda per capita e dos custos relativos dos fatores, o que aproximaria a relação entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento e, também, a progressiva multinacionalização das empresas diminuindo a importância da nacionalidade da firma.

Contudo, na visão de Gilpin (2002), a teoria do ciclo do produto explica aspectos relevantes da economia mundial, como a importância das empresas transnacionais e do desenvolvimento tecnológico para a integração do comércio mundial. Aponta, ainda, que essa visão voltada para o desenvolvimento estimulou os governos a vincularem as atividades das empresas aos interesses nacionais.

A teoria eclética apresentada por Dunning (1988) busca explicar quais fatores determinam a busca pelo mercado externo. Barcellos (2010) afirma a teoria eclética de Dunning frisa a racionalidade econômica; por isso, ressalta a questão das motivações e vantagens competitivas. Na análise do Dunning, destacam-se três fatores que devem ser considerados como determinantes no processo de decisão da empresa pela internacionalização. Os fatores são denominados como vantagens de propriedade, vantagens de localização e vantagens de internalização.

A primeira refere-se à capacidade própria da empresa em realizar a produção e promover o seu produto. Caracterizam-se como vantagens de propriedade, a capacidade tecnológica e organizacional da empresa, bem como a patente ou o direito de marca.

A vantagem de localização é determinada pelo país ou região para a qual a empresa vai expandir a sua atividade. Nesse caso, considera-se o acesso aos recursos naturais, aos recursos humanos, a infraestrutura e, também, estabilidade político-econômica da região e incentivos cambiais ou fiscais.

As vantagens de internalização estão relacionadas à reflexão de que os custos de transação superam os custos de incorporação e organização produtiva, isto é, os custos e riscos de não internacionalizar, mantendo o processo de produção e/ou distribuição centralizado, são maiores do que buscar a internacionalização. Assim, internacionalizar reduziria incertezas, promoveria maior probabilidade de manutenção de qualidade e oferta dos produtos.

Considerando a análise de Dunning, pode-se inferir que, com relação às vantagens de propriedade e às vantagens de localização, podem existir pontos em que a atuação do Estado pode ser considerada. Isto implica em questionar a forma pela qual as empresas conseguem adquiri-las. As vantagens de localização, por exemplo, não se referem somente a fatores imutáveis, como é o caso de deter ou não recursos naturais ou mão de obra mais qualificada no país que recebe o investimento, mas também de fatores políticos como concessão de benefícios para instalação. Na atualidade, estes benefícios não são negociados somente entre Estado anfitrião e empresa; podem ser negociados, também, com o intermédio do Estado da nacionalidade da empresa, quando há interesse na conclusão positiva da negociação. No momento em que o Estado influencia na composição das vantagens, intervindo, por exemplo, nas negociações, há de se questionar quais são os seus interesses.

De modo geral, a análise de Dunning colabora com o objetivo desta pesquisa na medida em que permite sistematizar quais são as vantagens consideradas pelas empresas no processo de internacionalização, mas, por outro lado, como não realiza a correlação de interesses envolvidos entre as três partes (Estado, Estado anfitrião e empresas), torna pouco esclarecedora os aspectos políticos envolvidos na dinâmica. A contribuição do autor é de uma relação direta de interesses entre as empresas (vantagem de propriedade, vantagem de internalização) e o Estado anfitrião (vantagem de localização). O que se pretende demonstrar nesta tese é que há uma relação indireta de interesses intermediada pelo Estado de origem da empresa, revelando uma interferência no Estado, na medida em que este atua para facilitar ou dificultar a negociação com o Estado anfitrião.

A análise que se propõe deve distinguir as razões que motivam a empresa a decidir pela internacionalização em dois pontos: a primeira, de natureza econômica, refere-se aos seus objetivos, como redução de custos, obtenção de tecnologia, acesso a recursos naturais e outros; segundo, de natureza política, refere-se a fatores ou circunstâncias que facilitam o processo de internacionalização. Cita-se como exemplo, o apoio do governo e do componente diplomático. Na medida em que os pontos relacionados à natureza econômica e à natureza política se aproximam é possível delinear os interesses dos Estados.

De acordo com Dunning, as empresas possuem duas opções<sup>46</sup> para se internacionalizarem. Uma delas por meio do investimento direto estrangeiro (IDE) e a outra por meio da relação contratual. (Dunning apud Brasil, 2009).

No primeiro caso, define-se como IDE “o investimento que visa adquirir um interesse duradouro em uma empresa cuja exploração ocorre em outro país que não o do investidor” (Amal e Seabra, 2007). Uma das características principais no caso do IDE é que o investidor detém 10% ou mais das ações ordinárias. Assim, esse investidor possui participação no capital, podendo exercer influência no modo de gestão da empresa e ter possibilidade de controle sobre o investimento realizado. Como característica do comércio internacional, o IDE configura-se como uma espécie de substituição de exportações.

No segundo caso, “há transferência de ativo específico (tecnologia de produção, patente ou marca, etc.) para outra empresa no exterior, que passa a produzir segundo as regras definidas em contrato” (Brasil, 2009). Em outras palavras, a empresa no exterior recebe o conhecimento adquirido por outra firma, realizando a produção nos moldes que lhe são repassados. A transferência de conhecimento pode implicar em perda de vantagens competitivas. Risco que não se verifica quando a internacionalização ocorre por meio do investimento direto estrangeiro.

Dois teorias, na visão de Gilpin (2002), destacam a natureza oligopolista das empresas: a teoria do ciclo do produto<sup>47</sup> (visto anteriormente) e a teoria da organização industrial baseada na integração vertical<sup>48</sup>. A teoria baseada na integração vertical, por sua vez, colabora ao explicar como o processo de internacionalização das empresas adquiriu rápida expansão com o comércio intrafirma, ou seja, pelo comércio de bens intermediários e não bens finais.

Caves (1995) apresenta uma discussão sobre a existência e a ascensão das empresas multinacionais<sup>49</sup>, bem como as vantagens e dificuldades destas em realizar

---

<sup>46</sup> Gilpin relata essas duas opções da seguinte forma: (1) investimento de carteira tradicional, é aquele que possui taxas de retorno diferentes entre as economias nacionais; (2) investimento estrangeiro direto, é realizado de acordo com a estratégia competitiva da empresa oligopolista.

<sup>47</sup> Ver: Vernon (1966;1980)

<sup>48</sup> Ver: Krugman (1979); Helpman; Krugman (1987).

<sup>49</sup> Caves (1995) define empresa multinacional (multinational enterprise) como aquela que controla e gerencia os estabelecimentos de produção – plantas – localizadas em pelo menos dois ou mais países. O autor faz uma diferenciação entre o termo empresa e corporação (enterprise X company). A distinção refere-se a uma questão de hierarquia. Pelo termo empresa, Caves considera que se trata de um nível superior na hierarquia das decisões. Pelo termo corporação, entende-se que a empresa pode ser uma subsidiária controlada por outra empresa.

operações no mercado. As empresas multinacionais são explicadas e identificadas como firmas multiplantas, no qual o processo de integração pode ocorrer de forma horizontal ou vertical. A integração horizontal refere-se, em geral, à produção da mesma linha de produtos nos mercados geográficos, isto é, o que se produz nas plantas é igual ou semelhante ao produto nacional. A integração vertical condiz com a multiplicidade de estágios, em diferentes setores, para elaborar o produto final. Assim, por exemplo, o que é produzido em determinada planta serve como insumo para outra. O autor ainda destaca a problemática das empresas multinacionais diversificadas que não estão integradas nem horizontal, nem verticalmente.

Na teoria de Uppsala, conforme aponta Barcellos (2010), o processo de internacionalização é analisado conforme os passos que são seguidos pelas empresas, ou seja, os estágios da internacionalização. A percepção é de que o processo ocorre de modo gradual.

Johanson e Vahlne (1977) afirmam que as empresas envolvem-se primeiramente com os mercados mais próximos, devido ao conhecimento que se tem deles. O envolvimento ocorre por força das características relacionadas com a distância física ou psicológica que podem ser definidas através dos fatores que influem nas trocas de informações, como a língua, a cultura e a educação (Pinho, 2008). Assim, constitui-se um processo de conhecimento para o desenvolvimento das diversas etapas das atividades no exterior.

Nota-se que as motivações que conduzem as empresas ao mercado externo são variadas e que as teorias abordadas pouco aludem sobre a participação do Estado. Dessa forma, as teorias vistas acima, de modo geral, focam as etapas e as características da internacionalização na perspectiva organizacional da empresa. Em geral, entende-se que a decisão é da empresa que visualiza no mercado externo alguma vantagem ou uma necessidade de internalização para competir no mercado global. A princípio, portanto, a participação do Estado não é fator determinante. A relação de interesses entre Estado e empresa estabelece-se posteriormente ao fato de a empresa julgar-se capacitada para o ambiente externo de competitividade.

## 1.2.2 Contexto e motivações do processo de internacionalização das empresas brasileiras.

Como visto anteriormente (subcapítulo 1.1.1), o processo de internacionalização das empresas, em especial a partir de 1990, assume uma nova fase ao incorporar a iniciativa das empresas dos países em desenvolvimento. As empresas brasileiras internacionalizam-se nesse contexto, embora, a internacionalização das construtoras possa ser considerada um caso peculiar, uma vez que, inicia-se já na década de 70.

De todo modo, a literatura sobre o tema afirma que a internacionalização das empresas dos países em desenvolvimento é fator em destaque, pois o surgimento de empresas transnacionais com origem nestes países é um fenômeno relativamente novo, datado a partir da década de 1980 (Brasil, 2009). A China, por exemplo, começa a liberar seu investimento no exterior somente a partir de 1999, permitindo-o somente em mercadorias e equipamentos<sup>50</sup>. Na Coreia do Sul, a partir da década de 1980, tem-se uma simplificação dos procedimentos para o investimento no exterior. Na Índia, medidas mais liberais começam a ser adotadas em 1991, mas é pós 2003 que há uma significativa liberalização do investimento, uma vez que as empresas poderiam investir valores acima de seu patrimônio líquido. No Brasil, é a partir da criação do MERCOSUL, em 1994, que se inicia um contexto favorável para a internacionalização das empresas e uma das primeiras políticas para auxiliá-las na inserção do mercado externo (via internacionalização) foi a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, de 2003.

Segundo Iglesias e Veiga (2002), no que se refere ao Brasil, existem três razões que explicam o baixo grau dos investimentos no exterior, dada a relevância da economia brasileira no cenário mundial<sup>51</sup>: (1) o processo macroeconômico; (2) as características da exportação, isto é, produtos com características homogêneas, sem marca ou necessidade de instalações no exterior, como os derivados da soja, café, açúcar, minérios de ferro e alumínio, e (3) o baixo coeficiente exportação-vendas das manufaturas brasileiras. Com relação a este último aspecto, significa que o tamanho do

---

<sup>50</sup> Ver: Documento chinês sobre liberalização de investimentos: "Suggestions on Encouraging Enterprises to Develop Overseas Business in Processing and Assembling the Supplied Materials.

<sup>51</sup> No ranking calculado em dólares, sobre o PIB (Produto Interno Bruto), em 2007, o Brasil ocupava o décimo lugar na economia mundial e, em 2009, ocupou o oitavo lugar na economia mundial. Revista Época online (29/03/2010).



mercado doméstico faz com que muitas empresas não se sintam pressionadas a buscar o mercado externo. Na opinião de Iglesias e Veigas (2002), a importância relativa das vendas externas sobre o total das vendas da maioria das manufaturas brasileiras deveria ser maior para incentivar o processo de investimento no exterior.

Quanto ao primeiro motivo, os autores relatam que no período entre 1980 a 1994 os planos de estabilização econômica implicaram em perda de incentivo para a exportação, reduzindo a possibilidade de crédito (financiamento) num ambiente de incertezas quanto à estabilidade dos preços relativos<sup>52</sup>. Como consequência, os investimentos externos não expressavam o tamanho da economia brasileira. Com o Plano Real, as condições desfavoráveis estavam mantidas, mas a liberalização econômica, a estabilização alcançada com o Plano e o processo de integração regional com a formação do MERCOSUL tornam-se fatores de incentivo à internacionalização das empresas. Anterior a este período (de 1960 a 1980), o processo de internacionalização das empresas brasileiras é centralizado no processo de expansão da Petrobras, das instituições financeiras (bancos) e nas empresas construtoras.

De acordo com Ricupero e Barreto (2007), a internacionalização das empresas brasileiras possui características distintas do processo de internacionalização ocorrida em outros países. Em geral, as empresas, sejam de países desenvolvidos ou em desenvolvimento, se internacionalizam dada a dinâmica de crescimento econômico de seus países. No caso do Brasil verifica-se o inverso. As empresas brasileiras originalmente se internacionalizaram em um contexto de baixo crescimento econômico interno.

Nesse caso, quando se discute as motivações da empresa para a internacionalização, mais do que as vantagens ditas e apontadas pelos autores (Dunning, Vernon, Caves), está presente uma pressão do mercado, na qual se distingue uma questão de sobrevivência para a empresa brasileira. Não se trata de uma escolha, mas de uma transformação necessária da empresa doméstica para que esta possa competir e, inclusive, proteger o seu mercado local (Almeida, 2007). Outra especificidade do caso brasileiro reside no fato de a internacionalização concentrar-se mais em empresas que exportam serviços que naquelas que produzem manufaturas.

Dentro dessa perspectiva, seria plausível afirmar que no caso brasileiro de internacionalização, em um primeiro momento, as motivações econômicas e políticas estatais não estavam alinhadas. A motivação inicial é econômica, de sobrevivência, e de

---

<sup>52</sup> Preços relativos: preço de um determinado bem ou produto com relação aos demais.

interesses da empresa. Para que estivessem, seria necessário que o governo brasileiro apresentasse, no mínimo, mecanismos de apoio à internacionalização de suas empresas para além de incentivos pontuais (caso a caso), desde a fase inicial do processo, o que não ocorreu. Somente a partir dos anos 2002 é que a internacionalização é incorporada à política externa brasileira como uma diretriz de longo prazo. Contudo, os contornos dessa política ainda se encontram em processo.

No caso das empresas de construção e engenharia, para afirmar a partir de qual momento a política externa e a internacionalização possuem seus interesses alinhados, é preciso aprofundar o debate. A princípio mantém-se a hipótese de que, em termos nítidos de interesses em política externa, o apoio a este setor só se consolida a partir do governo Lula. Na fase inicial da internacionalização destas empresas, ainda que a explicação sobre a baixa demanda no mercado interno não contemple todas as variáveis<sup>53</sup>, o apoio é resultado mais de iniciativas empresariais que de projeto político econômico do Estado.

A figura a seguir ilustra as fases no processo de internacionalização das empresas brasileiras, apontando o primeiro ano em que tal fato ocorreu e consolida dados do período anterior a 1970 até o ano de 2006. Através dele é possível perceber que o período de maior internacionalização acontece entre 1970 a 1980 e entre 1990 a 2000.

Figura : Primeiro Ano da Internacionalização das Empresas Brasileiras



Fonte: FDC (2008)<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> Esta é uma afirmação controversa que será rediscutida no Capítulo 2. No entanto, cabe enfatizar que é uma afirmação presente, em especial, na literatura vinculada ao comércio internacional.

<sup>54</sup> A pesquisa da FDC (2008) focalizou o universo das maiores empresas controladas por acionistas ou proprietários nacionais de três países: Brasil, Argentina e Chile. No caso do Brasil, foram enviados questionários aos principais executivos de 969 empresas de capital nacional. Destas, foram obtidas respostas válidas para 93 empresas.

Assim, é preciso identificar as diferenças entre o processo de internacionalização que ocorre de 1970 a 1980, de 1990 a 2000 e compreender o processo a partir dos anos 2000 para que seja possível perceber de que modo as políticas de apoio governamental incidem sobre o processo. No caso brasileiro, a literatura não é suficientemente clara na apresentação das diferenças do processo de internacionalização nos diferentes períodos, nem em termos de motivações, nem de interesses.

A bibliografia sobre o comércio internacional também afirma que o processo de internacionalização apresenta dificuldades. Dentre os fatores que entram a internacionalização das empresas encontram-se questões econômicas como carga tributária, volatilidade cambial e, também, questões que envolvem a formulação de políticas de Estado tais como: programas de governo que possam minimizar os custos operacionais do investimento no exterior, celebração de acordos entre os países para promoção e proteção de investimentos e possibilidade de acesso a linhas de financiamento (Brasil, 2009).

Os fluxos de Investimento direto estrangeiro (IDE) refletem a política governamental de apoio ao processo de internacionalização, uma vez que influenciam nas facilidades, diretrizes, capacidade de investimento e motivação para o investimento no exterior.

A forma como o Estado vai sanar as dificuldades da internacionalização, promovendo políticas públicas que incentivem o processo, depende do modelo político adotado. Dois modelos se destacam. Em um deles, o Estado é visto como indutor do processo; no outro, como facilitador. A diferença é que no primeiro há intervenção ativa do Estado, elegendo setores estratégicos de atuação. No segundo caso, visa-se criar marcos regulatórios favoráveis à internacionalização sem definir qualquer setor como estratégico. O Brasil, segundo o termo de referência sobre a internacionalização das empresas brasileiras<sup>55</sup>, busca um modelo que ressalte as características da governança, de onde se depreende que a política a ser seguida pelo Estado brasileiro ainda não está totalmente definida. Comparado com o modelo chinês, tem-se o seguinte:

---

<sup>55</sup> Ver: Brasil, 2009.

Diferentemente da China, que tem no governo central o papel de forte indutor nas políticas para internacionalização de suas empresas, ao direcionar de maneira enfática o surgimento das campeãs nacionais, entende-se que é possível ao governo brasileiro estabelecer uma atuação por governança. (...) O fato é que esse é um processo inexorável, no qual o Estado pode ter maior ou menor participação. Cabe ao governo brasileiro, consciente da dimensão deste fenômeno, elaborar estratégias adequadas que permitam transformar as oportunidades em benefícios efetivos para o País, para as empresas e para a população (Brasil, 2009).

Embora o discurso brasileiro seja indefinido e a sua política de internacionalização não seja enfática como a chinesa, acredita-se que, na atualidade, o Estado brasileiro atue mais como indutor do que como facilitador do processo. Indo além, aponta-se que no caso do setor de engenharia e construção, na fase inicial da internacionalização (1970 a 1994), o Estado teria agido como facilitador. Contudo, com o apoio das políticas de financiamento do BNDES, com a aprovação da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) em 2003 e a aprovação da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) em 2008, o governo brasileiro demonstra que elegeu os seus setores estratégicos e atua para promovê-los. O setor de engenharia e construção está entre eles.

Como se pode notar, os estudos voltados para a área de comércio internacional relatam a conjuntura e a influência do cenário macroeconômico, além de enfatizarem as razões que levam a empresa a se internacionalizar. Apontam, ainda, os fatores que contribuem para o sucesso das transnacionais e seu estágio de evolução. Apresentam a ideia de integração dos mercados e de gerenciamento além-fronteiras. No entanto, apresentam seus limites e lacunas, em especial, para o caso brasileiro. Para alcançar o objetivo desta pesquisa, traça-se um referencial que una ou aproxime as esferas econômicas e políticas.

### **1.3 Perspectivas de um Estudo sobre as Construtoras Brasileiras na América do Sul.**

É certo que há um interesse do Estado na promoção da internacionalização, mas como é construída a ação estatal para torna-los práticos não é apresentado. Da mesma forma, não se aborda como a empresa interpreta ou incorpora a ação do Estado na sua busca pelo mercado externo.

A aliança entre Estados e empresas é um caminho para que cada qual alcance seus objetivos. A Fundação Dom Cabral (FDC, 2012), aponta que a internacionalização apresenta benefícios para o Brasil, tais como: a melhoria de sua imagem e de sua marca no exterior; a possibilidade de incorporar novas tecnologias e processos no parque industrial brasileiro; o fortalecimento da posição brasileira nas negociações internacionais e Organização Mundial do Comércio (OMC). Certamente, tais objetivos vinculam-se aos interesses nacionais do Brasil em alcançar uma posição de liderança no cenário regional ou mundial e em promover o desenvolvimento econômico.

Do ponto de vista da empresa, a internacionalização é benéfica porque aumenta o valor da marca com a presença internacional, aumenta a capacidade de atendimento a clientes globais, permite uma diferenciação perante as empresas domésticas ou menos internacionalizadas e melhora a imagem da empresa no mercado doméstico. No entanto, acredita-se que a pergunta mais correta para a respectiva proposta não seriam os benefícios da internacionalização para as empresas, mas os benefícios do apoio do Estado para a internacionalização das empresas brasileiras. Neste sentido, seria possível constituir um vínculo político entre o mercado e Estado.

Em geral, na bibliografia sobre a temática da internacionalização de empresas é o aspecto econômico e não o aspecto político de envolvimento com o Estado que é ressaltado. Contudo, realizar um estudo com esta perspectiva política pode contribuir para o entendimento sobre a dinâmica de poder que envolve empresas e Estados no processo de integração mundial, o modo como se constrói o respaldo ideológico para a promoção dessa inter-relação e as diretrizes e instrumentos da política externa.

No caso brasileiro, busca-se evidenciar, em geral, as relações estratégicas que se formam entre as transnacionais brasileiras e o Estado brasileiro e, também, como ocorrem as relações entre o Estado brasileiro e os Estados estrangeiros, intermediadas pelas empresas de um setor específico.

Não há dúvidas de que o Brasil almeja ser o líder do desenvolvimento regional da América do Sul. O que se apresenta, neste estudo, é a inserção das empresas transnacionais como agentes ou instrumentos na consecução deste objetivo.

A nova internacionalização (Evans, 1998) ou o novo multilateralismo (Gilpin, 2002) refere-se a uma nova conjuntura na relação entre Estados e transnacionais na qual prevalece uma visão pragmática e não ideológica. Isto demarca as diferenças dos processos de internacionalização das décadas de 60 e 70 para o processo a partir da década de 90. Indica-se que esta conjuntura estabelece um processo de negociação de interesses entre as empresas e os Estados e uma relação que pode se configurar como de rivalidade ou de sociedade entre os Estados.

Para definir o interesse nacional na internacionalização das empresas, admite-se que existe um vínculo entre a nacionalidade das empresas e as políticas do Estado de origem. As estratégias traçadas por ambos serão analisadas com base em pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas. Dentre os órgãos consultados tem-se: Itamaraty, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Fundação Dom Cabral (FDC), Confederação Nacional da Indústria (CNI), Construtoras Brasileiras, Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) entre outros.

A perspectiva de um estudo sobre as construtoras brasileiras na América do Sul é, portanto, elucidar como as empresas são instrumentalizadas pelo Estado e quais são os interesses brasileiros em um processo marcado por interesses empresariais privados, como a internacionalização das empresas de construção.

A promoção das empresas de engenharia não é uma estratégia do Estado ou do governo por si só. Internamente, as empresas pressionam para que o apoio exista, inclusive, enquanto objetivo de política externa. No entanto, na pesquisa quer se destacar as iniciativas estatais, embora se compreenda que a inter-relação entre os atores é de fluxo contínuo. Assim, a linguagem adotada preconiza a ação do Estado como um formulador de propostas, projetos e ideais, interpretando-a como resultado que possibilita um olhar sobre o objeto e não como negação do conflito interno ou regional. Há, também, nessa metodologia a contribuição de Marx Weber, na formulação de tipos

ideais, ao se ressaltar determinadas características do processo, mas com a consciência de que na realidade o “tipo puro” se confronta com a diversidade de formas e conteúdo.

A relação entre as construtoras brasileiras e o Estado brasileiro tornou-se mais próxima com o ideal de integração regional expresso pela a Iniciativa de Integração da Infraestrutura Sul Americana (IIRSA). Uma conjuntura que adere às premissas da nova internacionalização e que será elucidada nos próximos capítulos, voltada especificadamente à internacionalização das construtoras brasileiras e à política externa brasileira.

## **CAPÍTULO 2: O INÍCIO DA INTERNACIONALIZAÇÃO DAS CONSTRUTORAS BRASILEIRAS E A POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL.**

Para compreender o vínculo entre a política externa do Brasil e a internacionalização das construtoras brasileiras, em especial, a partir de 2002, esclarece-se, inicialmente, quais construtoras são objeto deste trabalho e como o início da internacionalização dessas empresas, na década de 70, se conjuga com a política externa brasileira (PEB).

Constituem alvos desta pesquisa, as empresas de engenharia brasileiras com operação no exterior, destacando-se somente aquelas que atuam na construção pesada. Por construção pesada entende-se um ramo da construção civil que trata de obras de grande porte como aeroportos, rodovias e hidrelétricas.

Das empresas que atuam no exterior, a análise tem como foco as três construtoras brasileiras mais internacionalizadas<sup>56</sup>, na atualidade: Odebrecht, Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez, respectivamente. Além de serem as mais internacionalizadas, elas ocupam as primeiras posições do ranking das 500 construtoras brasileiras, nessa mesma ordem de colocação, desde 2008<sup>57</sup>. Isto, no entanto, não é um aspecto restritivo. Considerando a perspectiva histórica, outras construtoras brasileiras, com atuação no exterior, serão abordadas durante a tese, seja por uma participação relevante no início do processo de internacionalização, como é o caso da Mendes Jr, seja porque, na atualidade, operando no mercado externo, por vezes, envolvem-se em questões polêmicas, como é o caso OAS na Bolívia durante a construção da rodovia San Ignacio de Moxos-Villa Tunari, entre os departamentos de Cochabamba e de Beni<sup>58</sup>.

A seleção, com foco nas três construtoras, ocorre para verificar, por meio de estudo de casos, de maneira detalhada, o modo de inserção no mercado internacional e a

---

<sup>56</sup> No Ranking da Fundação Dom Cabral (2011), a Odebrecht é a sétima entre as empresas com maior índice de transnacionalidade, sendo a primeira na área de construção. A Camargo Corrêa é classificada em 21º lugar, atuando nas áreas de Construção, Cimentos, Têxteis e Calçados. A Andrade Gutierrez é classificada em 31º.

<sup>57</sup> Ranking 500 Grandes da Construção – 2013. Fonte: Revista "O Empreiteiro" - Julho de 2013. Elaboração: Banco de Dados-CBIC. Disponível em: <<http://cbic.org.br/>>. Consultado em: 10 de janeiro de 2014.

<sup>58</sup> O contrato de aproximadamente 415 milhões de dólares chegou a ser cancelado, em 2012, pelo governo boliviano após uma série de manifestações contra a construção da rodovia realizada pelos movimentos indígenas. Uma parte da construção da rodovia já havia sido realizada sendo questionado se haveria indenização do governo boliviano à empresa.



atuação, no período pós 2002, das empresas de engenharia brasileiras, pormenorizando o seu processo de internacionalização e o vínculo com a política externa.

A questão inicial que se propõe neste capítulo é verificar se há uma diferença na relação entre política externa e internacionalização dessas empresas do início do processo, na década de 70, para o processo de internacionalização atual. A hipótese que se aponta é que a diferença reside justamente na incorporação do processo de internacionalização à política externa brasileira, na fase atual.

De fato, diversos autores (Ferraz Filho; Fares; Viegas) apontam que as empreiteiras brasileiras tiveram um papel importante na década de 70 e 80; foram instrumentos da política externa brasileira para superar, por exemplo, a crise do petróleo. Contudo, esta teria sido uma política pontual para remediar uma situação de crise, não implicando em uma política externa com interesses de longo prazo.

Assim, o início da internacionalização das empresas brasileiras de engenharia foi marcado por um interesse econômico do governo brasileiro na atuação de determinadas construtoras no mercado externo, ainda que a internacionalização não fosse uma pauta da política externa de internacionalização. Neste caso, a empresa foi um instrumento direto da política externa, porém não havia uma política voltada para o processo de internacionalização. No contexto atual, tal processo e sua perspectiva econômica se tornariam componentes do presente paradigma da política externa.

Para elucidar e proceder à análise apresenta-se o cenário da política externa brasileira que vigorava no período, o nacional-desenvolvimentismo, com ênfase na função ou no papel das transnacionais na política estratégica brasileira.

Posteriormente, apresenta-se um breve histórico do início da internacionalização das empresas brasileiras. Das três empresas mais internacionalizadas resume-se o início da trajetória de sua internacionalização e os principais mercados atuais.

Por fim, adotam-se, como exemplos, duas situações em que existe uma relação estreita entre a política externa brasileira e a atuação das construtoras na década de 70. O primeiro caso refere-se à atuação da Mendes Jr no Iraque. O segundo caso é a atuação da Odebrecht em Angola.

Dessa forma, a conjuntura interna, o cenário internacional e a formulação teórica das décadas de 70 e 80 são diversos da atual. Contudo, há pontos de semelhança que demarcam a instrumentalização das empresas em prol de objetivos governamentais que devem ser observados. Enfatiza-se que se trata de um fato precedente que serve

como referencial ao apoio prestado às empresas no presente e, portanto, ainda que a ação seja justificada por pareceres diferentes, a ação estatal, enquanto agente que articula e possui interesses, é importante.

## **2.1 Paradigmas da PEB e as Transnacionais: o Nacional-Desenvolvimentismo<sup>59</sup>.**

A relação entre as transnacionais de engenharia e a política externa brasileira delineou-se desde o início das operações dessas construtoras, no exterior. Exemplos de empreendimentos no Oriente Médio e na África, nas décadas de 70 e 80 demonstram a instrumentalização da internacionalização das empresas por parte do governo brasileiro. Esta é uma relação que se mostra mais nítida do que a expansão das empresas para a América do Sul, no mesmo período, o que leva a questionar, neste primeiro momento, qual a diferença nos processos de internacionalização entre essas regiões e a considerar como o governo analisa a atual consolidação das empresas de engenharia brasileiras na América do Sul.

Na perspectiva da política externa brasileira frente ao objetivo de desenvolvimento do país, do início da internacionalização das empresas brasileiras na década de 1970 aos dias atuais, a visão sobre as empresas transnacionais transformou-se. Inicialmente marcado por um conceito negativo de que as empresas prejudicavam o desenvolvimento autônomo dos países menos desenvolvidos, passou-se para uma concepção de que a inserção do país no mercado global, inclusive por meio das transnacionais, é incontestável e favorável ao desenvolvimento. Assim, a lógica de apoio e instrumentalização das empresas transnacionais para a promoção de interesses nacionais foi se consolidando dentro dos paradigmas da política externa brasileira.

De 1930 a meados dos anos 80, predominou o paradigma da política externa do Brasil denominado de nacional desenvolvimentista. Esta corrente teórica fundamentava-se, principalmente, na visão dos estudiosos da teoria do imperialismo e da teoria da

---

<sup>59</sup> O tema do nacional desenvolvimentismo é amplo e apresenta nuances diferentes de acordo com os autores e de acordo com o próprio amadurecimento da corrente de pensamento. O que se busca neste subcapítulo é somente expor brevemente e, em linhas gerais, a concepção teórica que norteava a prática da política interna e externa do Brasil no período proposto, ainda que, assumindo o risco de não contemplar pontos importantes do referencial bibliográfico, cuja referência se faz presente.

dependência<sup>60</sup>. Nessa perspectiva, de modo geral, as multinacionais<sup>61</sup> são analisadas como prejudiciais ao desenvolvimento dos países menos desenvolvidos. Em regra, as transnacionais eram instrumentos de acumulação de capital, contribuindo para perpetuar e polarizar cada vez mais as diferenças entre centro e periferia. Contudo, deve-se destacar que um aspecto central e positivo dessa corrente teórica era a valorização do componente nacional e a busca pela autonomia nas decisões.

No pensamento de Marini as transnacionais expressavam uma relação de subordinação e de dependência do capital cada vez mais internacionalizado; um processo que se recriava entre os países subdesenvolvidos, denominado de subimperialismo. No caso do Brasil, as transnacionais brasileiras eram parte de uma dinâmica de exploração de territórios que seria remetida aos países centrais.

Conforme visto no capítulo anterior, baseando-se na afirmação de Evans (2007), na atualidade, a discussão sobre os benefícios e a exploração provocada pelas transnacionais, na dicotomia países desenvolvidos versus país em desenvolvimento, não é mais válida. Contudo, nas décadas de 1930 até 1980 esta era uma discussão pertinente e presente no paradigma nacional desenvolvimentista do Brasil.

O Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), criado em 1955 e extinto em 1964, foi um dos principais formuladores do projeto nacional desenvolvimentista. Representado por pensadores políticos como Helio Jaguaribe<sup>62</sup>, Cândido Mendes<sup>63</sup> e

---

<sup>60</sup> Uma obra de referência para compreender as diferentes vertentes da teoria é a obra de Theotônio dos Santos. Ver: DOS SANTOS, Theotônio. **A Teoria da Dependência: Balanço e Perspectivas**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. Indicam-se também as obras: CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTTO, Enzo. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1977. Marini, Ruy Mauro. **Dialética da Dependência (1973)**. In: Traspadini, Roberta; Stedile, João Pedro. Ruy Mauro Marini – Vida e Obra. São Paulo: Expressão Popular, 2005. A vertente da teoria da dependência representada por Ruy Mauro Marini, fundamentada pela teoria marxista, diverge da formulação teórica de Cardoso e Falleto. Marini entende que a superação da relação de dependência não é possível dentro do sistema capitalista. O imperialismo é o empecilho para o desenvolvimento das nações e a resposta a essa situação estrutural é a revolução socialista. . Ver: Marini, Ruy Mauro. As razões do neodesenvolvimentismo: resposta a Fernando Henrique Cardoso e a José Serra. In. SADER, Emir (org.). **Dialética da Dependência: uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini**. Petrópolis: Vozes, Buenos Aires: CLACSO, 2000. p. 167-241.

<sup>61</sup> Termo corrente adotado pelos autores do nacional-desenvolvimentismo.

<sup>62</sup> Ver: JAGUARIBE, Hélio. **“Para uma política nacional do desenvolvimento”**. Cadernos do Nosso Tempo. Rio de Janeiro, nº 5, 1956; JAGUARIBE, Hélio. **A filosofia no Brasil**. Rio de Janeiro, Iseb, 1957; JAGUARIBE, Hélio. **Condições institucionais do desenvolvimento**. Rio de Janeiro, Iseb, 1958; JAGUARIBE, Hélio. **O nacionalismo na atualidade brasileira**. Rio de Janeiro, Iseb, 1958; JAGUARIBE, Hélio. **O nacionalismo na atualidade brasileira**. Rio de Janeiro: ISEB, 1958; JAGUARIBE, Hélio. **Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político**. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1962; JAGUARIBE, Hélio. **Brasil: crise e alternativas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

<sup>63</sup> Ver: ALMEIDA, Cândido Antonio Mendes de. **“Nacionalismo e desenvolvimento”**. Revista do Clube Militar, Rio de Janeiro, 1957; ALMEIDA, Cândido Antonio Mendes de. **Perspectiva atual da América Latina**. Rio de Janeiro: ISEB, 1960. ALMEIDA, Cândido Antonio Mendes de. **“Desenvolvimento e problemática do poder”**. Síntese Política, Econômica e Social, Rio de Janeiro, v. 4, n. 14, p. 60-91,

Nelson Werneck Sodré<sup>64</sup>, afirmavam que o Estado-nação era o ator primordial para a superação do atraso econômico. O Estado deveria agir, intervindo na economia e formando uma aliança entre as classes que promovesse o desenvolvimento nacional. (Vigevani e Júnior, 2010).

O processo de industrialização, uma política nacionalista, uma economia não vinculada aos mercados regionais e o enfraquecimento da classe agrária latifundiária eram as propostas apresentadas para conduzir o país a um novo estágio de desenvolvimento. Assim, dois elementos se conjugavam como causa do não desenvolvimento brasileiro. Primeiro, o imperialismo. Segundo, a classe agrário-exportadora e latifundiária. A resposta evidenciava o nacional e, portanto, realizava-se mediante fatores internos que seriam conduzidos pelo Estado nacional.

Na vertente de Raúl Prebisch<sup>65</sup> desenvolveram-se os estudos que apontavam o problema do subdesenvolvimento da América Latina como estrutural. A crescente desigualdade entre o centro e a periferia derivava do fato de os países subdesenvolvidos, usualmente, exportarem commodities<sup>66</sup> e importarem produtos manufaturados. A crítica do autor tinha como foco a teoria econômica neoclássica, inspirada na formulação de David Ricardo sobre as vantagens comparativas. Na visão de Prebisch, a especialização econômica dos países, proposta por Ricardo, não produziria benefícios equitativos para todos. Pelo contrário, reproduziria as condições do subdesenvolvimento. Por conseguinte, na perspectiva dos países subdesenvolvidos, a possibilidade de crescimento era limitada.

---

abr./jun. 1962; ALMEIDA, Cândido Antonio Mendes de. **Nacionalismo e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: IBEEA, 1963.

<sup>64</sup> Ver: SODRÉ, Nelson Werneck. **As classes sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: ISEB, 1957.; SODRÉ, Nelson Werneck. **Introdução à revolução brasileira**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1958.; SODRÉ, Nelson Werneck. **Raízes históricas do nacionalismo brasileiro**. Rio de Janeiro: ISEB, 1959.; SODRÉ, Nelson Werneck. **A ideologia do colonialismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1961.; SODRÉ, Nelson Werneck. **Formação histórica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1962.; SODRÉ, Nelson Werneck. **Quem é o povo no Brasil?**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1962. SODRÉ, Nelson Werneck. "A burguesia brasileira e a República". *Revista de Estudos Sociais*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 17, p. 19-45, jun. 1963.

<sup>65</sup> Ver: PREBISCH, Raúl. **Dinâmica do desenvolvimento latino- americano**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964. 206 p.; PREBISCH, Raul. **Cooperacion internacional en la política de desarrollo latinoamericana(la)**. Santiago de Chile: CEPAL, 1973. 92 p. ; PREBISCH, Raul; AVRAMOVIC, Dragoslav; Instituto Latinoamericano de Planejamento Economico E Social. **Transformacao e desenvolvimento: A grande tarefa da América Latina**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1973. 2 v.

PREBISCH, Raul. **Nueva política comercial para el desarrollo**. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1979. 148 p ; PREBISCH, Raul. **Capitalismo periférico: Crisis y transformacion**. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1981. 344 p

<sup>66</sup>Em essência, matéria prima e produtos agrários.

Desse modo, os estudos da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), na década de 1950, enfatizavam as variáveis externas que restringiam o desenvolvimento e questionavam a forma como ocorria a inserção da América Latina na economia mundial. Nesse sentido, entendia-se que partindo de uma situação estrutural desigual (por exemplo: desigual distribuição dos incrementos de produtividade derivados do progresso técnico), os mecanismos de troca entre o centro e a periferia tenderiam a acentuar a assimetria entre os países. A resposta da CEPAL era enfatizar o mercado e a indústria doméstica em detrimento do mercado externo com o propósito de promover a industrialização do país (Corazza, 2006).

Celso Furtado<sup>67</sup> defendia que o subdesenvolvimento não era necessariamente uma fase anterior, a qual os países teriam que vivenciar para alcançar o desenvolvimento. As condições históricas determinavam o modo particular de inserção de cada Estado nas relações econômicas internacionais. No caso brasileiro, o subdesenvolvimento era resultado da estrutura social arcaica aliada à presença do capital e das empresas estrangeiras (Vigevani e Júnior, 2010).

No entanto, pode-se notar que o discurso prevalecente indicava uma relação desigual entre os países desenvolvidos e suas multinacionais com os países subdesenvolvidos<sup>68</sup>. A relação de dependência e de assimetria não permitia o desenvolvimento de países como o Brasil, que deveria encontrar na política econômica interna a chave do seu desenvolvimento. Na prática, a presença das transnacionais estrangeiras no Brasil se expressou de modo contraditório, pois estas tiveram um papel importante para a industrialização do Brasil nesse período. Curado e Cruz (2008) apresentam que no período denominado de “industrialização pesada”<sup>69</sup>, o fluxo de investimento direto estrangeiro (IDE)<sup>70</sup> foi o que viabilizou a industrialização brasileira. Os principais setores para os quais eram dirigidos os IDEs, na década de 1960, foram : setor automobilístico, petróleo, setor de produtos químicos, metalurgia, alimentos,

---

<sup>67</sup> Ver: FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.; FURTADO, Celso . **Subdesenvolvimento e Estado democrático**. Recife: Condepe, 1962.; FURTADO, Celso. **Dialética do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.; FURTADO, Celso. **Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.; FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Editora Nacional, 1967.; FURTADO, Celso **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

<sup>68</sup> Termo recorrentemente utilizado pelos teóricos nacional-desenvolvimentista.

<sup>69</sup> Período compreendido entre 1955 a 1980.

<sup>70</sup> Em 1950, o estoque de IDE era aproximadamente de US\$ 334 milhões. Em 1960, eram de US\$ 1,1 bilhão. Em 1970, era de aproximadamente US\$2,48 bilhões (Curado e Cruz , 2008).

farmacêuticos, aparelhos eletrônicos, siderurgia, atividades comerciais e autopeças (Curado e Cruz, 2008).

O desenvolvimento baseado no projeto de industrialização, através da substituição de importações, significava produzir internamente bens que, anteriormente, eram importados. A escolha por estes bens implicou em uma seleção que limitava a importação de bens considerados supérfluos e aumentava a importação de bens necessários para a produção interna com o intuito de promover o processo de industrialização. O Estado era o responsável por intervir e direcionar o funcionamento desse mercado. Em outras palavras, uma industrialização comandada e dependente do Estado com vistas a atender o mercado interno.

Se no campo interno, receber os investimentos dos países desenvolvidos teve seu aspecto positivo, no externo, o Brasil começa a promover incentivos para que suas empresas atuem nesse mercado. Attuch e Mendes (2008) relatam que os incentivos para o comércio exterior iniciam-se depois de 1964, entre os quais se decreta um regulamento sobre Operações de Seguro de Crédito à Exportação que remete ao Instituto de Resseguros do Brasil (IRB). Também há a criação do Conselho Nacional do Comércio Exterior (CONCEX), a redução de impostos incidentes sobre as vendas externas, a redução dos procedimentos burocráticos e a ampliação do sistema de crédito do Programa de Financiamento às Exportações (FINEX)<sup>71</sup>.

Na década de 70, a vigência da política externa denominada de pragmatismo responsável, em oposição ao alinhamento automático da década anterior, foi fundamental para o processo de busca de novos parceiros comerciais, possibilitando a expansão das transnacionais brasileiras ou da expansão do investimento direto brasileiro (IBD).

O paradigma responsável se projeta de modo mais visível durante o governo Geisel<sup>72</sup> e pode ser entendido como uma política autônoma que prima pelo interesse nacional e que busca novas parcerias nas relações internacionais. Este paradigma delinea-se em um contexto de crise do petróleo e em uma visão do sistema internacional na qual os Estados Unidos perdem liderança. Incorpora-se a esse contexto o projeto de realizar o “Brasil-potência”.

De modo geral, essa nova relação externa é um indicativo que favorece a internacionalização das empresas brasileiras. Como visto no capítulo anterior, o período

---

<sup>71</sup> Atualmente PROEX.

<sup>72</sup> O Governo Geisel compreende o período de 1974 a 1979.

de 1971 a 1980 corresponde ao primeiro ano da internacionalização das empresas brasileiras em 30% dos casos (Figura 2)<sup>73</sup>. Assim, indica-se que a busca por novas parcerias econômico-políticas do Estado brasileiro abriu o mercado para as empresas brasileiras no exterior. Novas parcerias foram buscadas, por exemplo, na África e América do Sul.

Na década de 80, em termos de política externa, a visão do nacional desenvolvimentismo começa a enfraquecer. Na década de 1990, configura-se o Estado neoliberal como oposição a anterior. Com duração de aproximadamente uma década, pode ser considerado uma fonte de transição para o denominado novo-desenvolvimentismo.

Assim, é em um contexto político-teórico de contradição que as empresas brasileiras, ou seja, transnacionais imbuídas de carga negativa e de desconfiança lançavam-se ao mercado externo. Dentro desta perspectiva há incentivos governamentais para a internacionalização, porém, sem um discurso de defesa das transnacionais no cenário internacional, o que, por si só, compromete a existência de uma política interna definida para promoção e expansão das empresas brasileiras. Explicita-se, assim, a contradição entre visão ideológica e prática da política externa.

## **2.2 As Construtoras Brasileiras e o Início da Internacionalização.**

As empresas de engenharia brasileiras tiveram sua origem na década de 1940 e durante os anos de 1950 e 1960 foram adquirindo experiência e se consolidando no mercado interno, o que irá possibilitar a sua expansão para o mercado externo nas décadas seguintes.

No quadro a seguir é possível visualizar o ano e a cidade de fundação das principais empresas de engenharia brasileiras:

---

<sup>73</sup> FDC (2008). A pesquisa da FDC (2008) focalizou o universo das maiores empresas controladas por acionistas ou proprietários nacionais de três países: Brasil, Argentina e Chile. No caso do Brasil, foram enviados questionários aos principais executivos de 969 empresas de capital nacional. Destas, foram obtidas respostas válidas para 93 empresas. A análise compreende o período anterior a 1970 até 2006. Ver gráfico 1, Capítulo 1.

Quadro : Ano e Cidade de Origem das Empresas de Engenharia Brasileiras

Empresa	Ano de fundação	Cidade/Estado
Andrade Gutierrez	1948	Belo Horizonte, Minas Gerais
Camargo Corrêa	1939	Jaú, São Paulo.
Mendes Júnior	1953	Belo Horizonte, Minas Gerais
OAS	1976	Salvador, Bahia.
Odebrecht	1944	Salvador, Bahia.
Queiroz Galvão	1953	Recife, Pernambuco.

Fonte: Elaboração Própria com base nas informações dos sites das respectivas empresas.

Das empresas elencadas no quadro acima, a primeira a se internacionalizar foi a Mendes Júnior em 1969, ou seja, 16 anos após a sua fundação. As empresas Odebrecht, Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez se internacionalizaram, em média, 36 anos após a fundação. A OAS fundada em 1976 internacionalizou-se somente em 2003, em um contexto diferenciado das demais, tanto em sua origem quanto na busca pelo mercado externo.

De acordo com Campos (2008), as empresas de construção se organizaram, na década de 50 e 60, para exercer poder dentro dos aparelhos do Estado, pressionando-o pela realização de seus interesses tais como incentivo às obras de infraestrutura e políticas de governo. O autor cita exemplos de órgãos que, dentro do Estado, atentaram para os interesses das empresas de construção. São eles: a Câmara Brasileira de Construção Civil (CBIC), criada em 1957, o Sindicato Nacional da Indústria da Construção Pesada (SINICON), em 1959, e a Associação Brasileira de Engenharia Industrial (ABEMI), em maio de 1964.

Assim, internamente, formou-se um contexto propício para as obras de infraestrutura amparadas em programas de governo. Durante as décadas de 1950 e 60 diversas obras foram realizadas no Nordeste tendo como base a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). No governo de Juscelino Kubitschek (1956 a 1961) foi lançado o Plano de Metas que previa a construção de rodovias, adotando-se o modelo rodoviarista para o Brasil e houve a construção de duas hidrelétricas: a de Furnas e a de Três Marias. Ainda nesse governo, as obras, em geral, contavam com o financiamento do BIRD (Attuch e Mendes, 2008).

Na década de 60, construções realizadas pela Mendes Jr, como a usina de Cachoeira Dourada (Rio Paranaíba, divisa entre Minas Gerais e Goiás) e usina de Boa



Esperança (Rio Parnaíba, divisa do Maranhão e PiauÍ), por exemplo, contaram parcialmente com financiamento do Banco Mundial.

Além disso, a necessidade de obras para a Petrobras, como refinarias, plataformas, estradas, prédios, fizeram com que a estatal se constituísse como um elemento importante para o mercado das construções (Campos, 2008).

Na década seguinte, 1970, o incentivo para as obras permaneceu por meio do lançamento do I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND; 1972-1974), lançado por Médici e, do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND; 1975-1979), do Governo Geisel. No I PND uma das obras previstas foi a construção da Transamazônica. No período do II PND, a escassez de dólares, a crise do petróleo e a dívida externa comprometeram os gastos públicos e as possibilidades de financiamento o que inviabilizou os investimentos internos e externos.

Assim, no que se refere ao processo de internacionalização, as empresas de engenharia brasileiras iniciaram suas atividades na década de 1970. A empresa Mendes Júnior, por exemplo, foi a primeira a exercer atividades no exterior, construindo a hidrelétrica de Santa Isabel, na Bolívia, em 1969, e uma rodovia na Maurítânia, África, em 1975. A Odebrecht inicia a sua internacionalização na América do Sul construindo em 1979 a hidrelétrica de Charcani V, em Arequipa, Peru. A empresa Camargo Corrêa participa da construção e montagem, em 1978, da usina de Guri, na Venezuela. A empresa Queiroz Galvão constrói a barragem de Paso San Severino, no Uruguai, em 1984. No mesmo ano, a empresa Andrade Gutierrez inicia sua atuação internacional construindo a rodovia Epena-Impfondo-Dongou, no Congo e a rodovia Cochabamba-Chimaré e Yapacani-Guabirá, na Bolívia.

Sistematizando os dados desses primeiros empreendimentos (quadro 2), evidenciam-se os primeiros mercados das empresas brasileiras: África e, principalmente, América do Sul .

Quadro : Construtoras Brasileiras e Primeiras Obras no Mercado Externo

Empresa	Obra	Ano	País/Continentes
Andrade Gutierrez	Rodovia Epena-Impfondo-Dongou;	1984	Congo/ África
Andrade Gutierrez	Rodovia Cochabamba-Chimaré	1984	Bolívia/ América do Sul
Camargo Corrêa	Usina de Guri	1978	Venezuela/ América do Sul
Mendes Júnior	Hidreletrica de Santa Isabel	1969	Bolívia/ América do Sul
Odebrecht	hidreletrica de Charcani V	1979	Peru/América do Sul
Queiroz Galvão	Barragem de Paso Severino	1984	Uruguai/ América do Sul

Fonte: Elaboração Própria com base nas informações dos sites das respectivas empresas.

De modo mais apurado, Ferraz Filho (1981), em sua pesquisa sobre o processo inicial da internacionalização das empresas de engenharia brasileiras, apresenta uma amostra de 31 contratos realizados pelas construtoras brasileiras na década de 70, fornece um levantamento sobre as empresas que estavam em atuação no exterior e os órgãos que financiavam a obra. Segundo o autor, o valor dos contratos era de aproximadamente 4,1 bilhões de dólares. A amostra apresentada por Ferraz Filho apresenta 11 construtoras: Affosenca, Camargo Corrêa, Cetenco, CBPO, Concic, Esusa, Ecisa, Odebrecht, Rabello, Ster e Mendes Jr., que atuaram em países como Bolívia, Chile, Venezuela, Paraguai, Uruguai, Peru, Colômbia, Tanzânia, Iraque, Argélia e Mauritânia<sup>74</sup>. Os financiamentos para a realização das obras foram concedidos pela CACEX - Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil S.A (oito contratos), pelo BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (sete contratos), pelo Fundo Árabes Unidos - Arábia Saudita, Líbia e Kuwait – (dois contratos) ou pelo Banco Alemão (um contrato)<sup>75</sup>.

Os dados apresentados por Fleury (1986), em estudo que abrange o período de 1976 a 1982, onde se trata das dificuldades para a exportação dos serviços de engenharia pelas empresas brasileiras, complementam o afirmado por Ferraz Filho (1981). A pesquisa de Fleury demonstra que no período de 1976 a 1982, 120 empresas brasileiras de engenharia atuaram no exterior. No período mencionado foram realizados 254 contratos em 47 países (Fleury 1986: 28). O quadro a seguir demonstra a distribuição dos contratos por região. Nota-se que, aproximadamente, 60% dos

<sup>74</sup> Ver: Ferraz Filho (1981:114-115);

<sup>75</sup> Ver: Ferraz Filho (1981:153-154); O autor afirma que não foi possível mapear todas as fontes de financiamento de todos os projetos.

contratos foram executados na América do Sul, 20% na África, ficando os demais 20% distribuídos entre as outras regiões<sup>76</sup>.

Quadro : Contratos por região - 1976-1982.

<b>REGIÃO</b>	<b>CONTRATOS</b>
AMÉRICA DO SUL	151
AMÉRICA CENTRAL	21
AMÉRICA DO NORTE	6
EUROPA	13
ÁFRICA	50
ORIENTE MÉDIO	13
TOTAL	254

Fonte: ABEMI – Associação Brasileira de Engenharia Industrial “Exportação de Serviços de Engenharia”. Relatório Anual, dez., 1982. Cap VI.1, p.25. In: Fleury (1986).

Nota-se que os primeiros mercados das empresas brasileiras foram América do Sul, África e Oriente Médio. Isto indica que estes foram os mercados possíveis para as construtoras brasileiras, ou seja, em geral, mercados de países em desenvolvimento, sem capacidade de engenharia própria (indústria de construção incipiente), e com o Estado sendo responsável por responder à demanda (Ferraz Filho, 1981).

Isto corrobora a afirmativa teórica apontada por autores Johanson e Vahlne (1977), no capítulo anterior, de que, no caso do Brasil, a atuação das empresas ocorre primeiramente em mercados mais próximos, seja pela distância física – América do Sul – quanto psicológica<sup>77</sup> – África. De fato, esta parece ser uma justificativa plausível de por que estes foram os mercados escolhidos ou os possíveis para as empresas brasileiras no início da internacionalização.

De acordo com Guimarães apud Fleury, os contratos dos serviços de engenharia do Brasil no exterior remonta a 1958. Contudo, é no ano de 1976 que a busca pelo mercado externo torna-se mais intensa. Quatro razões são apontadas para este fato: primeiro, a capacidade técnica ou conhecimento adquirido pelas empresas em projetos anteriores; segundo, baixa demanda interna; terceiro, a política de incentivos

---

<sup>76</sup> Nota-se que no estudo da autora não é relatado o tipo de obra realizado em cada contrato. Não há, também, especificação se a obra realizada é de grande porte.

<sup>77</sup> O conceito apresentado pelos autores refere-se ao conhecimento ou proximidade para com o mercado de atuação, considerando variáveis como: língua, cultura, religião, sistema político entre outras.

governamentais à exportação a partir de 1975 e, por último, investimentos de países produtores de petróleo em suas infraestruturas. Sobre este fato, nota-se, contudo, que os dados das pesquisas anteriores, como as de Fleury e Ferraz Filho, apontam um número significativo de obras na América do Sul, sem mencionar ou esclarecer qualquer correlação de que as obras encontram respaldo na política dos produtores de petróleo.

O argumento primordial é que serviços de infraestrutura, realizados em território brasileiro nas décadas anteriores, permitiram que as empresas brasileiras adquirissem *know-how* em grandes obras, estando, portanto, capacitadas a competir no mercado externo. Contudo, Ferraz Filho (1981) afirma que a consolidação no mercado interno e a experiência administrativa acumulada são variáveis necessárias, mas não suficientes para a transnacionalização das empresas brasileiras.

O segundo ponto do argumento sobre a crise ou baixa demanda do mercado doméstico não é uma unanimidade. Dentre os autores que compartilham do argumento que a baixa demanda interna foi o impulso inicial para a internacionalização cita-se Iglesias e Veigas e, também, Ricupero. De acordo com Iglesias e Veigas (2002), no final do regime militar, na década de 1970, com o crescente endividamento do Estado, processo inflacionário e incapacidade do governo de continuar a financiar grandes obras públicas, as empresas percebem que o mercado doméstico não é atrativo, ou seja, há uma desaceleração nesse setor e as empresas veem-se pressionadas a buscar o mercado externo. Este é um dos fatores que impulsionam o investimento externo brasileiro.

Para Ricupero (informação verbal), a experiência das empresas brasileiras com o início do processo de internacionalização é singular. O embaixador relata que em outros países como Coréia do Sul, Cingapura e, recentemente, a China, esta iniciativa, em geral, é fruto do sucesso das empresas e tem origem com o setor de manufaturados. No caso brasileiro, a internacionalização surge como uma alternativa de sobrevivência, sendo fruto das dificuldades, isto é, de uma retração do mercado interno. Além disso, a peculiaridade também se revela quanto ao setor, pois ocorre no campo de serviços, como no caso dos serviços de engenharia. Para o diplomata, o setor de serviços, na sua maior parte, é uma área em que o Brasil não se destaca.

Com um ponto de vista que diverge da perspectiva de que foi a crise interna no mercado de construções que impulsionou a internacionalização, citam-se autores como Viégas, Ferraz Filho e Campos. Viégas (2009), ao se referir ao caso da Mendes Júnior, a empresa brasileira pioneira no processo de internacionalização, afirma que a empresa já havia avaliado a redução dos riscos no mercado externo e teria buscado diversificar o

mercado frente a uma redução da demanda. Para a Mendes Júnior, segundo Attuch e Mendes (2008), a internacionalização era uma forma de diversificar riscos e de minorar a dependência do cliente público (Estado) evitando-se a dependência e a inadimplência. A estratégia de diversificação de riscos da Mendes Júnior também incluiu a diversificação de setores: realizou investimentos no ramo da siderurgia e criou a Siderurgia Mendes Júnior, na década de 60.

De acordo com Zebinden, Oliva e Gaspa (2007), em entrevista com o Diretor de Relações Institucionais da Odebrecht, a internacionalização ocorreu antes da crise do mercado interno. Conforme relatam os autores: “Essa decisão da Construtora ocorreu num momento de grandes investimentos em infraestrutura por parte do governo brasileiro, sendo, portanto, uma decisão visionária e pró-ativa” (Zebiden; Oliva; Gaspa, 2007, p. 99).

Ferraz Filho (1981), por sua vez, aponta que o argumento de retração da demanda para a internacionalização das empresas brasileiras não se sustenta. Baseando-se nos argumentos de Coutinho e Reichstul<sup>78</sup>, o autor conclui que apesar da diminuição nos investimentos públicos, o setor elétrico assegurou o ritmo de crescimento e que os investimentos em transporte somente se retraem a partir de 1976, o que manteria o setor de construção pesada ou o setor de obras públicas afastados da crise. Em todo caso, vale sua ressalva ao afirmar que mesmo havendo uma crise em determinados setores, esta pode ter atingido de modo diferenciado cada uma das empresas. Para que o argumento da retração da demanda se sustentasse, no mínimo, segundo o autor, a internacionalização deveria ocorrer depois de 1976, o que não foi o caso. Para ilustrar a afirmativa, verifica-se que a empresa Affonseca teve o seu primeiro contrato no exterior em 1974, a Camargo Corrêa em 1975<sup>79</sup>, a Mendes Jr em 1969 e a Ster em 1975<sup>80</sup>.

Campos (2010), também, considera que, no caso das empresas de engenharia e construção, não foi a baixa demanda no mercado interno que conduziu as empresas ao mercado externo. O autor afirma que no período do milagre econômico, na década de 70, ocorreu o auge dos serviços de infraestrutura no país. Considera que as empresas de engenharia buscaram o mercado externo porque havia a possibilidade de conseguir

---

<sup>78</sup> Coutinho, Luciano; Reichstul, H.P. **Tendência do Investimento Empresarial do Estado Brasileiro**. Clasco – FUNDAP – 1979 (mimeo).

<sup>79</sup> A decisão em atuar no exterior pela Camargo Corrêa teria ocorrido no ano de 1967, mas só se concretizado em 1975. (Ferraz Filho, 1981, p. 130)

<sup>80</sup> Ferraz Filho (1981, p. 130)

lucros maiores e porque o empresariado brasileiro já havia conseguido se articular internamente para conseguir o apoio necessário à sua internacionalização.

Desse modo, havia o apoio do Itamaraty e eram fomentadas políticas de apoio à internacionalização para esse setor, como o Decreto-Lei 141-8/75 que tratava do direito de as empresas reduzirem de seu lucro tributável os resultados com a venda de serviços no exterior (Campos, 2010, p. 12). Neste caso, o papel do Estado teria sido fundamental. O Brasil promoveu políticas externas favoráveis, participou de projetos internacionais e possibilitou o financiamento direto (Campos, 2008).

As variáveis que apontam as razões ou motivações para a internacionalização das construtoras, na primeira fase, são basicamente: a capacitação adquirida no mercado interno, desaceleração ou crise do mercado doméstico, dinâmica proativa da empresa e redução dos riscos no mercado externo. O apoio do governo ocorre, principalmente, mediante pressão realizada pelas construtoras aos órgãos do Estado.

Das transnacionais brasileiras, atualmente, a Odebrecht é a que mais se destaca. Em 2013, a empresa foi pelo décimo sétimo ano consecutivo<sup>81</sup> a primeira colocada no ranking da engenharia brasileira, divulgado na publicação “500 Grandes da Construção”, da revista “O Empreiteiro”<sup>82</sup>. É também a construtora brasileira mais internacionalizada atuando em quatro regiões (América, África, Oriente Médio e Europa). Foi considerada, em 2009, a empresa mais internacionalizada do Brasil, segundo ranking da Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalização Econômica (Sobeet)<sup>83</sup> e, segundo ranking da Fundação Dom Cabral, em 2012, é a construtora brasileira mais transnacionalizada por número de países em atuação. A Odebrecht atua em 25 países e com relação a este quesito é classificada abaixo somente de duas empresas: a Vale que opera em 38 países e a Stefanini IT Solutions, em 26 países (FDC, 2012).

A Odebrecht atua em países como Peru, Chile, Argentina, Equador, Venezuela, Panamá, República Dominicana, Moçambique, Angola, Emirados Árabes, Estados Unidos, Portugal e Inglaterra. Na África, a construtora inicia suas atividades em 1984, com a construção da Hidrelétrica de Capanda, a 400 km de Luanda, em Angola. A partir dos anos 90, começa nos Estados Unidos, Inglaterra e Portugal.

---

<sup>81</sup>Odebrecht. **Maior construtora brasileira.** Disponível em: <<http://www.odebrecht.com/sala-imprensa/noticias/noticia-detahes/major-construtora-brasileira-0>>. Consultado em 01/12/12

<sup>82</sup> Revista “O Empreiteiro”. Disponível em: <<http://www.oempreiteiro.com.br>>. Consultado em 01/12/12.

<sup>83</sup> **Odebrecht é a mais internacionalizada.** Folha de São Paulo, 01/10/2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/me0110201009.htm>>. Consultado em 01/12/12.

Na atualidade, a empresa Mendes Jr. não se coloca como umas das construtoras mais internacionalizadas do Brasil, segundo o ranking da Fundação Dom Cabral. Um dos fatos apontados para a perda de mercado é que a empresa, com obras no Iraque, foi obrigada a sair do país por questões de segurança, devido à guerra do Golfo. Sua saída culminou em questionamentos judiciais sobre dívidas e créditos entre a empresa, os credores e o governo brasileiro. Isso comprometeu suas finanças, levando a perder mercado nos anos que se seguiram (Attuch e Mendes, 2008).

No ranking dos “500 Grandes da Construção” da revista “O Empreiteiro”, a Mendes Júnior foi a décima terceira colocada em 2013 entre as construtoras brasileiras. No entanto, vale reiterar que foi a primeira empresa a se internacionalizar, construindo uma hidrelétrica na Bolívia. Em 1975, atuou na África construindo a rodovia Esperança. A rodovia interliga Nouakchott (capital) com a cidade de Kiffa, aproximadamente 600 km. Além disso, ainda na década de 70, a empresa atuou em projetos no Iraque, na construção da ferrovia Baghdah-Akashat e da rodovia Expressway, o que foi importante para as relações entre o governo brasileiro e o governo iraquiano.

Nos últimos tempos, a Mendes Jr. enfatizou a atuação no setor petrolífero e de gás no Brasil, construindo dutos e realizando a manutenção de plataformas. Atua, também, no Chile e na China. No Chile assumiu projetos como a construção de metrô, estação de tratamento de água e barragem. Na China, firmou contrato em 1994 para construir a Usina Hidrelétrica de Tianshengqiao I (TSQ-1), localizada no Rio Nanpan.

A Camargo Corrêa, segundo o relatório anual da empresa de 2011, realizou mais de 500 obras no Brasil e no exterior. A empresa afirma que é uma das mais capacitadas para uma engenharia complexa e de grande porte logístico. A construtora possui projetos ou os executou em países da América do Sul e da África<sup>84</sup>. Dentre eles: Venezuela, Colômbia, Peru, Bolívia, Argentina, Angola e Moçambique.

A Andrade Gutierrez realizou a sua primeira obra no exterior em 1983. De acordo com a reportagem de “Revista Brasil Engenharia”<sup>85</sup>, em 2007, a empresa já havia realizado 261 projetos no exterior: 55 na América Latina e 206 na Europa, Ásia e África. A decisão em realmente investir no mercado externo teria ocorrido em 1988 quando a Andrade Gutierrez comprou a empresa Zagope com sede em Lisboa, o que foi

---

<sup>84</sup> Camargo Corrêa – Segmentos do Mercado – Internacional. Disponível em: <<http://www.construtoracamargocorreia.com.br/pt-BR/UnidadesDeNegocio/internacional/Paginas/default.aspx>>. Consultado em 05/12/12.

<sup>85</sup> Engenharia Brasileira finca sua bandeira no exterior. **Revista Brasil Engenharia**. Edição 580, 2007. Disponível em: <<http://www.geocompany.com.br/ftp/materiacapa.pdf>>. Consultado em 05/09/12.

importante para a entrada no mercado europeu. A diferença entre a decisão de 1983 para a decisão de 1988, é que a primeira foi uma atitude para aproveitar uma oportunidade ou uma alternativa ao mercado doméstico enquanto a segunda foi a decisão da empresa em investir na estratégia da internacionalização.

A construtora Andrade Gutierrez realiza as seguintes obras: hidrelétricas, termelétricas, usinas nucleares, plantas industriais, refinarias, gasodutos, siderúrgicas, estaleiros, mineração, portos, metrô, saneamento e urbanização, barragens, aeroportos, rodovias, ferrovias, construção civil e túneis.

Por fim, enfatiza-se que, segundo a Revista Brasil Engenharia de 2007, Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa e Queiroz Galvão representam o melhor da engenharia mundial sendo capazes de realizar grandes obras. Ainda de acordo com a reportagem da referida revista<sup>86</sup>, mesmo que haja uma grande demanda do mercado interno, as empresas têm como objetivo conquistar, manter e expandir a atuação no mercado externo.

Das empresas que iniciaram o processo de internacionalização na década de 70, nem todas se consolidaram no mercado externo, como por exemplo, a Rabello e a Ster. As razões são variadas. Entre elas, apontam-se os custos para participar de uma licitação no exterior e a capacidade administrativa. Além disso, o governo tendia a apoiar politicamente o empreendimento somente quando se tratava de um contrato expressivo, o que naturalmente favoreceu determinadas empresas em detrimento de outras (Ferraz Filho, 1981).

Em sua dissertação, Fleury expõe três estudos (Rabello S.A, FINEP, FUNCEX) sobre a internacionalização de serviços, sintetizando as principais dificuldades elencadas pelas empresas e apresenta sugestões como forma de apoio e de incentivos para atuar no mercado externo. Além disso, a autora exhibe sua própria pesquisa realizada com empresas sediadas no Brasil e registradas no CACEX – Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil, no ano de 1986. No quadro a seguir apresentam-se, resumidamente, os pontos salientados dos respectivos estudos:

---

<sup>86</sup> Engenharia Brasileira finca sua bandeira no exterior. **Revista Brasil Engenharia**. Edição 580, 2007. Disponível em: < <http://www.geocompany.com.br/ftp/materiacapa.pdf>>. Consultado em 05/09/12.



Quadro : Estudos sobre a Exportação de Serviços de Engenharia (1972-1986)

	RABELLO S.A.	FINEP	FUNCEX	FLEURY
PESQUISA	Exportação de Serviços - Sugestão para uma Política de Incentivos (1972)	O Sistema Brasileiro de Comércio Exterior de uma Perspectiva das Exportações de Serviços de Engenharia e Arquitetura (1976)	Estudo sobre a Exportação de Serviços (1981)	Percepção de Obstáculos à Exportação de Serviços de Engenharia (1986)
PRINCIPAIS DIFICULDADES DAS EMPRESAS	Competição com empresas locais; concorrência com empresas estrangeiras que contam com apoio de seus governos; falta de capital; dificuldades de financiamento.	Falta de informações sobre as oportunidades; Falta de apoio financeiro para a prospecção; Ausência de assessoria jurídico-política;	Alto Custo da Prospecção em busca de contratos; Alto custo das garantias e seguros; Falta de tradição; Política Cambial.	Obtenção de financiamento; Falta de apoio do governo; Falta de incentivo para exportação de serviços; Dificuldades na formação do consórcio; Falta de tradição no mercado externo.
SUGESTÕES DE POLÍTICAS DE INCENTIVO (PRINCIPAIS)	Fortalecimento da empresa para atuar no exterior; Incentivos fiscais e de crédito; Utilização do Banco do Brasil e BNDE para financiamentos e garantias no exterior.	Melhorias no sistema orgânico de exportação; Estudo de mercado; Estudo das legislações dos países importadores; Melhor financiamento.	Definição de áreas prioritárias; Criação do Banco de Comércio (financiamento, seguro de crédito e garantias); Aberturas de linhas de financiamento para estudos mercadológicos e elaboração de propostas.	Não apresentado.

Fonte: Elaboração própria com base em Fleury (1986).

As dificuldades relatadas no quadro acima, pelos diferentes estudos realizados, apresentam pontos em comum como a falta de apoio do governo brasileiro, a falta de informação ou conhecimento sobre o mercado externo e o financiamento. Naquele momento o financiamento é somente uma das dificuldades relatadas pelas empresas, ainda que essa barreira seja mencionada em todas as sugestões de política de incentivo. O financiamento é uma das dificuldades em um processo inicial de internacionalização que é marcado por dificuldades que abrangem a própria capacidade da empresa. A internacionalização não é possível mesmo com incentivos governamentais e financeiros, caso a empresa não esteja preparada para o mercado externo.

As construtoras brasileiras que atualmente exercem atividades no exterior são empresas de grande porte. Cinco empresas são consideradas as mais proeminentes no ramo: Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão e OAS. Três questões são apontadas para a formação do que se denomina de oligopólio das construtoras brasileiras: (1) o custo para participar de uma licitação é elevado, fazendo

com que pequenas e médias empresas tenham maior dificuldade de participar das concorrências; (2) o apoio diplomático brasileiro tende a estar presente somente nos contratos de expressividade política ou econômica e (3) são empresas capacitadas a operações de grande escala.

### **2.3 As Construtoras Brasileiras na Década de 70: Oriente Médio e África.**

Para que se possa verificar como as construtoras atuaram na década de 70 e qual foi a influência da política externa e da diplomacia brasileira, optou-se por dois casos: (1) a atuação da Mendes Jr na construção da ferrovia Baghdah-Akashat e da rodovia Expressway, no Iraque e (2) a atuação da Odebrecht com a construção da Hidrelétrica de Capanda, em Angola. Acredita-se que estes dois casos demonstrem o envolvimento e o interesse do governo brasileiro na atuação das construtoras no mercado externo.

#### **2.3.1 As Construtoras Brasileiras no Oriente Médio.**

As relações entre o Brasil e o Iraque se iniciaram antes do Primeiro Choque do Petróleo quando Geisel, na presidência da Petrobras, durante o governo Médici, esboçou o que seria a política externa energética do Brasil em sua gestão. Ainda assim, a década de 70, com os choques do petróleo, torna a relação do Brasil com o Oriente Médio indissociável da necessidade desse insumo. O Brasil vivenciava, na época, um projeto de desenvolvimento interno vinculado a esta matriz energética sendo dependente das importações. No início dessa década, aproximadamente 80% do necessário para consumo interno era importado.

Antes da nacionalização do petróleo, as transnacionais que exploravam o insumo no Oriente Médio ficavam com 65% das receitas, passando depois para 50% a partir de 1950. Os países produtores recebiam royalties que eram fixados pelas próprias transnacionais. A partir da criação da OPEP, em 14 de setembro de 1960, houve a

tomada das companhias petrolíferas e o início do processo de nacionalização. No Iraque a nacionalização é promovida por Saddam Hussein, em 1972.

No momento em que ocorre a nacionalização das transnacionais extratoras de petróleo no Iraque, as potências como Estados Unidos e Inglaterra tentam realizar um bloqueio impedindo que os países comprassem o petróleo iraquiano. O Brasil adotou uma postura pró-Oriente Médio, rompe o bloqueio através da Petrobras e fortalece as relações comerciais com o Iraque (Viégas, 2009).

Assim, o período que marca a entrada da empresa Mendes Jr. no mercado do Iraque contextualiza-se com o choque do petróleo em 1973 e com a submissão aos altos preços impostos pela Organização dos Países Produtores de Petróleo (OPEP)<sup>87</sup>. Da mesma forma, este é o contexto da política externa de Geisel pós-1973. Desse modo, a política externa brasileira de Geisel afasta-se do cenário ideológico capitalismo versus comunismo e se torna mais pragmática em busca de seus objetivos e demandas nacionais. O impacto dessa conjuntura econômico-política para o comércio exterior, Brasil-Oriente Médio, é demonstrado através dos dados da tabela a seguir:

---

<sup>87</sup> Atualmente, são países membros da OPEC: Argélia, Angola, Equador, Irã, Iraque, Kuwait, Líbia, Nigéria, Qatar, Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos e Venezuela. Ver: <http://www.opec.org>

Tabela : Comércio Exterior Brasil - Oriente Médio e a Crise do Petróleo (1970-1983).

	1970	1972	1973	1974	1978	1979	1980	1981-1983
Preço do barril de petróleo.			US\$ 3,00 (outubro de 1973)	US\$ 12,00 (dezembro de 1974)				US\$ 36,00
Participação do Oriente médio nas importações brasileiras	4,2% ou US\$ 104 milhões.						34% ou US\$ 7,8 bilhões.	
Porcentagem do gasto da receita adquirida do Brasil em exportações com a importação de petróleo/óleo.		15%		40%				
Exportação Brasileira para o Oriente Médio				US\$ 198 milhões		US\$ 975 milhões		
Déficit comercial (Saldo negativo na balança comercial) com o Oriente Médio (países árabes).			US\$ 353 milhões	US\$ 1,759 bilhões	US\$ 3,314 bilhões			

Fonte: Elaboração própria com base em Attuch e Mendes (2008); Santana (2006); Fares (2007).

Nota-se que em um período de dez anos, o preço do petróleo sofreu um grande aumento, aproximadamente 300% em um período de um ano (1973-1974). Com isso, o gasto do Brasil com a importação de petróleo também sofre um aumento que irá impactar no saldo negativo da balança de pagamento; um salto de US\$ 353 milhões, em 1973, para mais de US\$ 3 bilhões em 1978. Uma forma de tentar diminuir o déficit comercial seria promover o aumento da exportação brasileira para o Oriente Médio.

Nessa conjuntura, por conta do alto preço do petróleo, o Iraque dispunha de recursos para financiar obras de infraestrutura em seu território (Fares, 2007a), o que permitiu (ao país) promover uma política de desenvolvimento ao Estado. O Brasil com o *know-how* que suas empreiteiras adquiriram, executando obras em território nacional, visualizou uma forma de compensar a balança de pagamentos através da exportação de serviços. A proposta aliou diplomacia e empresariado e fez das construtoras brasileiras, representadas pela Mendes Júnior, um instrumento da política externa.

A empresa Mendes Júnior afirma que sua atuação no Iraque deu-se em decorrência de um acordo entre este país e o Brasil, nos finais da década de 70 e início da década de 80. A inserção no mercado do Iraque deu-se, justamente, por força de um acordo para equilibrar a balança de pagamento entre os países, conforme se pode ler no histórico da empresa disponível em seu website:

Em decorrência da importação do petróleo, a balança comercial Brasil-Iraque estava em desequilíbrio. Para reverter esse cenário, a solução encontrada pelo presidente Ernesto Geisel na época foi a venda de serviços brasileiros de engenharia. A Mendes Júnior foi a empresa contratada para a construção da ferrovia Baghdah-Akashat, da rodovia Expressway e de uma estação de bombeamento de água do rio Eufrates (Projeto Sifão). (Mendes Jr.<sup>88</sup>)

O principal contrato em infraestrutura disputado pela Mendes Júnior foi a execução da ferrovia Bagdá e Akashat, orçado em US\$ 1,2 bilhões (Fares, 2007a). O papel da diplomacia brasileira para que a Mendes Júnior vencesse esse contrato, conforme aponta Ferraz Filho (1981), foi decisiva, inclusive exercendo diretamente a diplomacia presidencial. A empresa teria empatado com uma concorrente da Iugoslávia, no processo de licitação. No entanto, o peso político do Brasil nas relações com o Iraque teria tornado a Mendes Jr. a empresa vencedora. A intermediação do contrato foi realizada pela Interbrás – Petróleo Comércio Internacional - criada em 1976 e extinta em 1990. A Interbrás era um instrumento para a entrada no mercado externo, articulando as empresas com o governo. Assim, Attuch e Mendes relatam o apoio governamental de forma diplomática e não através de subsídios com o objetivo de atender a um interesse nacional, conforme declaram a seguir:

Além disso, o governo brasileiro engajou-se firmemente na conquista do contrato. Em 1977, tanto o então ministro de Minas e Energia, Shigeaki Ueki, como seu colega da Indústria e Comércio, Ângelo Calmon de Sá, fizeram gestões com autoridades iraquianas para que a Mendes fosse vitoriosa. E, mais importante, ainda, o então presidente, general Ernesto Geisel, escreveu diretamente a Saddam Hussein, lembrando que o Brasil havia sido um dos primeiros países a se solidarizar com o Iraque após a nacionalização do petróleo. Geisel enfatizou ainda as boas relações entre a Petrobras e a Somo,

---

<sup>88</sup> Ver: Mendes Júnior. **A empresa.** Disponível em: <<http://www.mendesjunior.com.br/site/portugues/default.aspx?cmp=empresa/historico.ascx>>. Consultado em 20/10/12.

a estatal iraquiana, desde a descoberta do gigantesco campo de Majnoon. (Attuch e Mendes, 2008, p. 159).

A ausência de subsídios, porém, não significa que a vitória da Mendes Júnior, na disputa da ferrovia não tenha contado com o apoio institucional do governo brasileiro, como atestam as cartas dos presidentes Ernesto Geisel e João Figueiredo a Saddam Hussein. A razão principal do apoio governamental era simples: a venda de serviços de engenharia poderia ajudar na busca de equilíbrio na balança comercial entre os dois países, que até então era amplamente favorável ao Iraque. (Attuch e Mendes, 2008, p. 162).

Como afirma Viégas (2009), nota-se que as empresas configuram-se como um elemento de negociação na estratégia do governo. Na visão do autor, ainda não se constituía como elemento central da política externa a estratégia da internacionalização das empresas, já que a ênfase, no período, era a política estatal respaldada pela premissa de substituição de importações. Conforme visto, esta era a estratégia adotada para promover o desenvolvimento e a industrialização do Brasil idealizado pelo paradigma nacional-desenvolvimentista. Em decorrência disso, em parte, o caráter da evolução das empreiteiras brasileiras se definiria como um processo autônomo somente em alguns casos, facilitado por medidas governamentais.

A ação exercida pelo Itamaraty era, sobretudo, uma diplomacia econômica que, por vezes, foi suplantada pela diplomacia da Petrobras. A Petrobras realizava prospecções no Iraque e descobriu o campo de Majnoon, com valor aproximado de 70 bilhões de dólares. A exploração em condições favoráveis ao Iraque aproximou a Petrobras da Iraq national Oil Company. Dessa forma, os canais diplomáticos e o relacionamento político de longo prazo foi secundarizado. Na visão de Fares (2007b), o Brasil mais reagia do que propunha ações ao Iraque e a relação entre os países era condicionada pela estrutura internacional.

Assim, evidencia-se a participação do Estado brasileiro na conquista desse mercado pela construtora e, ao mesmo tempo, a maneira pela qual a empresa se configurou como um instrumento importante para a política externa do governo Geisel. Nesse momento, o que está em pauta, como interesse nacional, é a diversificação das parcerias para garantir o abastecimento nacional de matrizes energéticas e de petróleo.

A obra teve início em 1978 e foi finalizada em 1983. Devido à escassez de divisas, o pagamento da obra executada era feita pelo Iraque ao Brasil com petróleo ou, em outras palavras, o Brasil pagava o petróleo com prestação de serviços e

mercadorias<sup>89 90</sup>. Contudo, a Mendes Júnior não foi a única empresa brasileira a atuar no Iraque. O Brasil, para equilibrar a balança de pagamentos, também exportou armas através da empresa Engesa, fabricante de tanques de guerra e Avibras que produzia veículos de combate e lançadores de foguetes. Para o Iraque, o comércio de armas com o Brasil era benéfico, pois o valor praticado era inferior ao ofertado pela URSS. Empresas com filiais no Brasil como a Volksvagem e a Massey-Fergusson também atuaram no Iraque, nesse contexto.

A importância econômica, na relação entre o Brasil e o Iraque, para suprir a demanda por petróleo brasileiro durante o Primeiro e o Segundo Choque do Petróleo foi significativa para o Brasil. O Iraque fornecia petróleo a preços oficiais e se tornou, em determinados momentos, o único fornecedor desse produto para o Brasil. Como um caso peculiar, segundo Attuch e Mendes (2008), a Mendes Júnior não era mais vista somente como uma entidade privada, mas como uma parte integrante do governo. No final da década de 1970 e início da década de 80, relata-se o agravamento na situação econômica do Brasil e sua dependência do petróleo e, conseqüentemente, da venda de serviços e produtos para o Iraque. Attuch e Mendes relatam o seguinte contexto remetendo às falas de Delfim Netto e Carlos Sant'anna.

Se as exportações de serviços da Mendes Júnior para o Iraque já eram vitais para o Brasil antes do segundo choque do petróleo e da moratória da dívida externa, a questão ganhou contornos de segurança nacional depois de 1982. “Sem a Mendes Júnior, tudo teria sido muito mais difícil”, diz o ex-ministro Delfim Netto. “Aí, sim, nós iríamos ver com quantos paus se faz uma canoa”. O Brasil estava sem crédito e sem acesso ao mercado internacional, mas um único país aceitou vender petróleo ao Brasil sem exigir garantias: o Iraque. “Naquele momento, a Mendes não era apenas uma empresa”, conta Carlos Sant'anna, ex-presidente da Petrobras. “Já era um instrumento de governo”. (Attuch e Mendes, 2008, p. 182)

A Venezuela que poderia ser uma opção para o fornecimento de petróleo tinha como principal parceiro comercial os Estados Unidos e exigia o pagamento em moeda forte, como o dólar. O Brasil, como já dito, não dispunha de divisas o suficiente para

---

<sup>89</sup> Relações comerciais denominadas de sistema barter ou counter-trade.

<sup>90</sup> No período, o Brasil, também, forneceu automóveis para o mercado iraquiano. Posteriormente, o comércio entre Brasil e Iraque estreitou-se em torno do comércio de armas e da cooperação nuclear.

fortalecer a relação<sup>91</sup>. Os pedidos do Brasil feitos à China e à Arábia Saudita para aumento da quantidade de petróleo exportado ao Brasil foram recusados (Fares, 2007a).

O que este caso demonstra é que a inserção da construtora brasileira no mercado externo, com o apoio do governo, ocorreu diante de uma conjuntura específica que não era válida para todas as regiões, nem para todas as empresas que buscavam a internacionalização. Dessa forma, não havia uma política para a internacionalização das construtoras brasileiras, e sim negociações em torno de projetos determinados. Esta mesma afirmação pode ser constatada em relação à África, por força da mesma conjuntura. A escolha pelas relações econômicas com o Iraque não foi uma escolha entre várias. De acordo com Guerreiro apud Preiss (2006, p.152), o Iraque era o único país que aceitava a mediação com os produtos brasileiros.

Mesmo sendo um caso de instrumentalização de uma empresa, em prol de interesses nacionais, no Iraque, na década de 70, o governo brasileiro utilizou as empresas sem ter um modelo de projeção internacional por trás dessa iniciativa. Isso revela a ausência de um aparato político- teórico para a promoção da internacionalização das mesmas. Trata-se de um contexto em que a agenda econômica suplantou a política e determinou a diplomática.

Na última década, o mercado do Oriente Médio continua atrativo para as construtoras, pois alguns países exportadores de petróleo, como os Emirados Árabes Unidos (EAU) permanecem investindo em infraestrutura. Recentemente, há ainda a expectativa de obras impulsionadas para que o Qatar seja sede da copa de 2022. A Odebrecht atua nos EAU desde 2003, em associação com uma empresa de Abu Dhabi chamada Al Jaber. Em 2005, a empresa consegue seu primeiro contrato no Kuwait, avaliado em US\$ 6,3 milhões, para construir o Complexo do Terminal Terrestre, no Campo de Arifjan. A Queiroz Galvão abre escritórios nos EAU em 2010 e no Catar, em 2011. A principal dificuldade em atuar no Oriente Médio, segundo as empresas, ainda são as questões culturais.

---

<sup>91</sup> Fares relata que, em 1979, do total exportado para o Brasil o Iraque respondia por mais de 40% e a Venezuela, aproximadamente 1,7% (Fares, 2007, p. 137)



### 2.3.2 As Construtoras Brasileiras na África.

De acordo com Ferraz Filho (1981), o ano de 1973 é um marco nas relações entre Brasil e África. Nesse período, as visitas diplomáticas foram intensificadas e a relação se fortalece quando, nos anos seguintes, o Brasil apoia o processo de independência de colônias portuguesas na África<sup>92</sup>. Com Angola, por exemplo, segundo Campos (2008), as relações se destacam desde o momento da independência do país, em 1975, quando o Brasil foi o primeiro país estrangeiro a declarar o reconhecimento do Estado independente. A aproximação possibilitou que, na década de 1980, a Petrobras e a Odebrecht atuassem no país.

O apoio político à África compôs uma visão estratégica de diversificação das parcerias, de fortalecimento do comércio e de acesso ao petróleo. Santana (2003) aponta que as exportações do Brasil para África, no período de 1972 a 1981, elevaram-se aproximadamente de US\$ 90.390 mil para US\$ 1.963,3 milhões (Santana, 2003, p. 160). A ressalva do autor é que o comércio era concentrado nos países produtores de petróleo. A vulnerabilidade energética do Brasil foi um elemento-chave para um maior interesse de aproximação com a África. Na perspectiva deste país, de acordo com Santana (2003), a parceria comercial e estratégica com o Brasil era positiva, pois este oferecia uma tecnologia que se adaptava às necessidades dos países africanos.

A entrada da Odebrecht no mercado africano, de acordo com Viégas (2009), também se vincula à busca, por parte do governo brasileiro, por uma diversificação nos mercados para abastecer a necessidade de petróleo do Brasil. Para o autor, é mais um exemplo da forma como a política externa brasileira aplicou os princípios do governo Geisel, ou seja, pretendeu desvincular-se dos paradigmas ideológicos e buscar parcerias para atender suas demandas energéticas (interesses nacionais).

Nesse período, o governo brasileiro empenhou-se diplomaticamente para, através do aparato estatal, promover a internacionalização das empresas em direção ao continente africano. Entre os incentivos foram criados: o programa especial de incentivos de Benefícios Fiscais à Exportação (Befiex); o programa Fundo de Financiamento à Exportação (Finex) do Banco Central; linhas de crédito concedidas pelo Banco do Brasil e a participação do Brasil no Fundo Africano de Desenvolvimento

---

<sup>92</sup> Em julho de 1974, o Brasil reconhece a Guiné-Bissau como Estado independente. Em novembro de 1975, reconhece a independência de Angola.

(FAD). Apesar disso, a conjuntura (I e II Choque do Petróleo, crise da dívida externa de 1982) não era favorável ao Brasil. Os recursos brasileiros disponibilizados para promover a internacionalização eram, em geral, insuficientes e o acesso aos fundos internacionais também era restrito.

Assim, de modo similar à atuação da Mendes Júnior no Iraque, a primeira obra da Odebrecht em Angola, a hidrelétrica de Capanda, foi realizada através do contrato de *countertrade*. O governo brasileiro negociou para que o contrato estivesse vinculado ao fornecimento de petróleo. O contrato funcionava da seguinte forma: o governo brasileiro pagava a empresa Odebrecht em moeda e o governo angolano pagava o governo brasileiro fornecendo petróleo (Viégas, 2009). O sistema de pagamento empregado é o mesmo verificado anteriormente no caso do Iraque.

Nesse período, segundo Joveta (2011), as relações econômicas entre Brasil e Angola se aproximaram e se desenvolveram. De acordo com o autor, a relação tornou-se complementar. O Brasil trocava produtos e serviços por petróleo. A relação consolidou-se e os compromissos de Angola com o Brasil foram cumpridos mesmo quando Angola vivia uma situação interna adversa, ou seja, o conflito interno por qual passava o país, na disputa pelo poder entre o MPLA e a Unita. Outras iniciativas do governo brasileiro para fortalecer as relações com a África ocorreram durante o governo Figueiredo, como a melhoria dos serviços prestados pelo Departamento de Promoção Comercial do Itamaraty e a criação de trading companies privadas e nacionais, entre as quais se destaca a Interbrás (Santana, 2003). No mais, os empréstimos para a construtora em iniciativas na Angola prosseguiram no período pós Guerra Civil (1975-2002).

As negociações para a construção da Hidrelétrica de Capanda começaram em 1984. As obras foram iniciadas três anos depois, em 1987 e finalizadas somente após 17 anos, em 2004. Além das dificuldades de financiamento, sofreram duas paralisações em decorrência de conflito interno<sup>93</sup>. A primeira paralisação foi de novembro de 1992 a julho de 1997 e a segunda, entre janeiro de 1999 e janeiro de 2000.

O custo inicial da obra foi de US\$ 650 milhões (Santana, 2003). Inicialmente, a empresa Odebrecht associou-se à empresa soviética Technopromexport que era responsável pelo financiamento, projeto e turbinas. Parte das obras também foi financiada pelo Banco do Brasil em troca de petróleo. Com o apoio brasileiro, a

---

<sup>93</sup> Conflito interno que levou a guerra civil na disputa de poder entre o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) e a União Nacional para a Independência Total de Angola (Unita).

construção de Capanda absorveu uma linha de crédito cujo valor é estimado em mais de R\$ 3 bilhões<sup>94</sup>.

Além de serviços de engenharia, houve a exportação de outros produtos brasileiros mediante o sistema de countertrade. Para a Nigéria, por exemplo, por intermédio da empresa Cotia, o Brasil exportou veículos e peças, recebendo o pagamento em barris de petróleo. Houve também a exportação de armas. Na África, a Nigéria era o principal comprador de armamentos do Brasil (Santana, 2003). Por meio da Petrobras, o Brasil forneceu serviços, tecnologia e bens de capital.

De forma geral, o estreitamento das relações entre o Brasil e a África ocorre com base em duas vertentes de interesse brasileiro: acesso a recursos energéticos e acesso a mercado através do fomento ao comércio. A Odebrecht não foi a única a atuar no mercado africano. Empresas como Mendes Jr. (construção da Transmauritânia e construção de estradas e aeroportos na Nigéria e na Mauritânia), a Ecisa (construiu a rodovia Morogaro-Dodoma, na Tanzânia) e a Andrade Gutierrez (construção e gerenciamento de minas de ouro no Zaire e construção de estradas nos Camarões e no Congo) também atuaram na África.

Apesar do apoio dado pelo governo brasileiro ao processo de internacionalização, esta não era a pauta da política externa brasileira. O governo brasileiro reagiu a uma circunstância imediata de crise mediante mecanismos de troca. Há um embasamento teórico que justifica a busca por novas parcerias comerciais e econômicas, mas a internacionalização das empresas não é vista como uma meta da política externa. Assim, Viégas conclui:

Cabe ressaltar, ainda, que essa política externa voltada à prospecção de petróleo para o Brasil criou espaços para a transnacionalização das empresas privadas do setor de prestação de serviços de engenharia, **ainda que esse não fosse** o objetivo direto da política externa brasileira para aquele período. (Viégas, 2009, p.83) (grifo nosso).

Na segunda metade da década de 80 e durante a década de 1990 diversos fatores impediram um maior desenvolvimento das relações comerciais Brasil e África. Entre os obstáculos Santana (2003) cita a instabilidade política do país africano,

---

<sup>94</sup> **Laços com presidente e obra durante a guerra marcam atuação da Odebrecht em Angola.** BBC Brasil Atualizado em 18/09/2012. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/09/120917\\_odebrecht\\_angola\\_sub1\\_jf\\_ac.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/09/120917_odebrecht_angola_sub1_jf_ac.shtml) >

medidas protecionistas, deficiência dos mecanismos de crédito além de dificuldades específicas do empresariado brasileiro.

A Odebrecht continuou atuando na África nos anos seguintes. De acordo com Santana (2003) o êxito obtido nos primeiros empreendimentos criou uma imagem positiva para a empresa e, mesmo com a redução do apoio do governo brasileiro nos anos 1990, ela conseguiu se manter e se consolidar no mercado africano. A redução do apoio é explicada, em parte, pelo fato de o Brasil conseguir aumentar a sua matriz energética, deixando de contemplar algumas relações como prioritárias. Em outras palavras, superando-se a crise do petróleo, o processo de internacionalização de empresas foi secundarizado.

Nos anos 2002, com o governo Lula, o relacionamento com a África foi definido como uma parceria estratégica, o que fomentou, novamente, o apoio do governo brasileiro para a internacionalização das empresas. Hoje em dia, essa prática corresponde a interesses brasileiros de poder, influência e prestígio político. É uma estratégia da política externa, na qual o Brasil busca projetar-se internacionalmente como um país que colabora para o desenvolvimento de forma justa.

Atualmente, a Odebrecht atua na Angola de modo diversificado, investindo nos setores de diamantífero, agronegócios (bioenergia) e imobiliário. A Odebrecht possui mais de 25 contratos em andamento no país. Dos projetos em andamento pode-se citar a construção do aeroporto Internacional da Catumbela, as autoestradas de Cacusó-Capanda, a barragem do Gove (Odebrecht) e o shopping center em Luanda. Além de Angola, a empresa realizou ou possui empreendimentos na África do Sul, Botsuana, Congo, Djibuti, Gabão, Líbia, Libéria e Moçambique.

De fato, o continente africano tem se mostrado como um novo mercado para as empresas de engenharia brasileiras. A África tem atraído investimentos nos segmentos de construção civil, infraestrutura, mineração, energia e combustíveis. O principal parceiro e destino das exportações brasileiras é a Angola, mas também se destacam as relações com a Nigéria e Egito (ApexBrasil). A conjuntura é diversa e acredita-se que, neste caso, o processo de internacionalização das empresas é definido como forma de manter relações estratégicas, passando a ser incorporada a dinâmica de longo prazo da política externa brasileira.

A mesma política de internacionalização de empresas que vigora a partir do governo Lula passa a consolidar a atuação das construtoras brasileiras na África e na

América do Sul. A semelhança de atuação na América do Sul e na África instiga a fazer algumas considerações quanto ao fato.

As relações das empresas brasileiras na África são fortalecidas pelo esforço do Estado brasileiro de aproximação com o continente. O governo brasileiro, em especial o governo Lula, tomou iniciativas de estreitamento dos laços políticos, realizando visitas presidenciais nos países africanos, bem como abertura de novas embaixadas e envio de missões diplomáticas.

Do ponto de vista econômico, o governo brasileiro abriu uma linha de crédito para a Angola, perdoou parte majoritária da dívida de Moçambique (US\$ 315 milhões, de um total de US\$ 330 milhões) e o BNDES ofereceu subsídios aos países africanos com projetos na área de infraestrutura e biocombustível (Cintra, s/ano). Outra iniciativa de apoio aos empreendimentos realizados na África refere-se à abertura, pelo Banco do Brasil, de um escritório em Luanda, em 2004. O apoio se traduz em suporte técnico e financeiro.

De modo geral, o volume de investimentos tem aumentado nas últimas décadas. Em 1990, o volume de negócios entre Brasil e África era de R\$1,64 bi e, em 2007, era de aproximadamente R\$14 bi (Cintra, s/ano).

Como instrumento garantidor dos financiamentos do BNDES, o petróleo continua sendo o elemento central. Garcia et al atesta que:

O governo brasileiro em suas operações de crédito para a exportação de bens e serviços em Angola utiliza um mecanismo que faz uso de commodities e matérias primas como instrumento garantidor. É a chamada “conta-petróleo”. Atualmente, estuda-se a possibilidade de se estender esse mecanismos para outros países como Moçambique e Gana. A garantia de acesso a matérias-primas em troca de crédito ou de serviço de infraestrutura é uma prática já amplamente utilizada por outros países, como a China. (GARCIA; KATO; FONTES, 2013, p. 10).

A Odebrecht é a maior beneficiária dos repasses do BNDES. Dos 65 empreendimentos financiados pelo governo brasileiro, 49% foram ou são executados pela Odebrecht, seguida por Andrade Gutierrez (18%), Queiroz Galvão (14%) e Camargo Corrêa (9%) (BBC Brasil, 18/09/2012<sup>95</sup>).

---

<sup>95</sup> Com BNDES e negócios com políticos, Odebrecht ergue 'império' em Angola. BBC Brasil, 18/09/2012. Disponível em <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/09/120917\\_odebrecht\\_angola\\_abre\\_jf\\_ac.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/09/120917_odebrecht_angola_abre_jf_ac.shtml)>. Consultado em dezembro de 2012.

As construtoras brasileiras atuam na África com questionamentos sobre a qualidade das obras, sobre o envolvimento com a corrupção e relações ilícitas com governantes. A Odebrecht é questionada sobre a ausência de transparência nos contratos públicos, é acusada por ativistas de manter relações denominadas de “promíscuas” com o governo angolano (BBC Brasil, 18/09/2012)<sup>96</sup>. Também é acusada de trabalho escravo e violação dos direitos humanos. Em Angola, no setor de extração de diamantes, é mencionada no relatório “Operação Kissonde: Os Diamantes da Humilhação e da Miséria”<sup>97</sup>. O jornalista angolano Rafael Marques, autor do relatório, afirma que a Odebrecht é responsável por desrespeitar os direitos humanos e corromper as forças armadas do país. A atuação conjunta da Vale e da Odebrecht, em Moçambique, da mesma forma, recebe acusações de violação de direitos humanos. Destaca-se que em 12 de junho de 2012, o jornalista Jeremias Vunjanhe foi impedido de ingressar no Brasil e de participar da Cúpula dos Povos e do III Encontro Internacional dos Atingidos pela Vale. A sua participação teria como objetivo expor as denúncias sobre a atuação Vale em Moçambique<sup>98</sup>. O jornalista foi deportado.

A construção da hidrelétrica de Mphanda Nkuwa, no vale do Rio Zambeze, em Moçambique, pela construtora Camargo Corrêa<sup>99</sup>, também apresenta dúvidas quanto ao discurso de responsabilidade social. Para o projeto de construção e operação da usina, não houve licitação. A empresa Camargo Corrêa fez uma proposta formal ao governo de Moçambique, aceita em setembro de 2007, com a autorização para que a firma executasse o projeto nesse país. Tratava-se de um acordo provisório. O contrato definitivo foi assinado em 24 de dezembro de 2010. O projeto da hidrelétrica é alvo de críticas dos ambientalistas quanto aos danos ambientais e prejuízos econômicos à

---

<sup>96</sup> Com BNDES e negócios com políticos, Odebrecht ergue 'império' em Angola. BBC Brasil, 18/09/2012. Disponível em <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/09/120917\\_odebrecht\\_angola\\_abre\\_jf\\_ac.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/09/120917_odebrecht_angola_abre_jf_ac.shtml)>. Consultado em dezembro de 2012.

<sup>97</sup> MARQUES, Rafael. Operação Kissonde: Os Diamantes da Humilhação e da Miséria. Julho de 2006. Disponível em: <<http://www.rapaportfairtrade.com/RapFT-Library/Research-Reports/RSR/Marques---Os-diamantes-da-humilhacao-e-da-miseria.pdf>>. Consultado em 12/06/12.

<sup>98</sup> Moçambicano denuncia atuação da Vale na expropriação de famílias na África. CLOC, 20/07/12. Disponível em: <<http://www.cloc-viacampesina.net/es/portugues/120-noticias-em-portugues/1095-mocambicano-denuncia-atuacao-da-vale-na-expropriacao-de-familias-na-africa>>. Consultado em 01/08/12.

<sup>99</sup> O consórcio da Hidrelétrica de Mphanda Nkuwa (HMNK) é formado pela empresa brasileira Camargo Corrêa com 40% das ações, o grupo moçambicano Insitec com 40% e a empresa pública Eletricidade de Moçambique (EDM) com 20% das ações. O custo da obra está estimado em US\$ 2,9 bilhões.

população. A localização da obra também é questionada por ser uma área sujeita a terremotos (Valor Econômico, 2008<sup>100</sup>).

Questionamentos desta natureza são constantes nas atuais obras que envolvem as construtoras brasileiras<sup>101</sup>. Uma situação diversa do início da internacionalização das construtoras na década de 70. Através de uma discussão, na década de 90, evidenciou-se a temática sobre as transnacionais e o desenvolvimento com responsabilidade social<sup>102</sup>.

O envolvimento de empresas brasileiras em obras com indícios de desrespeito ao meio ambiente e aos direitos humanos demonstra não só a fragilidade do Estado estrangeiro frente às demandas do capital, mas também revela as contradições de um esforço diplomático e político para a internacionalização dessas empresas. Na América do Sul, as preocupações com a atuação das construtoras brasileiras é semelhante.

Entre a década de 70 e os anos 2000, as empresas, em especial as empreiteiras, buscaram consolidar-se no mercado externo seja no Oriente Médio, na África ou América do Sul. O apoio e os interesses do governo brasileiro, entre um momento e outro, modificaram-se para se ajustar à projeção do país no cenário internacional e às demandas internas. Instrumentalizadas pelo governo brasileiro, em ambos os períodos, há de se notar a diferença de motivação da ação governamental entre um momento e outro.

## **2.4 A Internacionalização nas Décadas de 70 e 80.**

A internacionalização das construtoras brasileiras, nas décadas de 70 e 80, possui características específicas. De um lado, destacam-se os casos mencionados no Oriente Médio e África em que se observa um estreito vínculo do governo com a política externa. Por outro lado, encontram-se as iniciativas empresariais, em especial

---

<sup>100</sup> **Camargo vence contrato de US\$ 3,2 Bilhões.** Valor Econômico Online, 24/01/2008.

<sup>101</sup> Em parte o questionamento deriva de situações controversas geradas pela própria natureza da intervenção que, em geral, ocorre em áreas sensíveis, vinculadas ao acesso a recursos naturais ou de deslocamento de populações para que haja a construção. Exemplos de obras com contestação da sociedade civil ou ambientalistas: hidrelétrica de Inambari, no Peru; Rodovia do Pacífico, Peru; rodovia pelo parque Tipnis, Bolívia; hidrelétrica San Francisco, Equador.

<sup>102</sup> Nota-se que a década de 90 é marcada por movimentos que incentivam o debate sobre a responsabilidade social, como a discussão sobre o desenvolvimento sustentável realizada pela Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, em 1987 e a ECO 92. Assim, a preocupação com a responsabilidade social torna-se essencial para a manutenção e conquista de mercado pelas empresas.

para o mercado da América do Sul, em que o apoio do governo brasileiro não se definiu ou não se configurou como parte integrante de sua política externa. Para estes casos, as explicações organizacionais, de administração das empresas ou de comércio internacional, como as descritas no item 1.2.1 do primeiro Capítulo – a teoria eclética de Dunning, a teoria do ciclo do produto, a Escola de Uppsala entre outras -, aliadas à conjuntura interna e externa formam o principal eixo explicativo.

Torna-se claro, no entanto, que a internacionalização das empresas brasileiras de engenharia e construção nas décadas de 70 e 80 para o Oriente Médio e África não constitui uma vertente de uma política voltada para o processo de internacionalização das empresas privadas. Destarte, o que se colocou naquele período foi uma negociação em torno de questões e contextos específicos. O Brasil buscou diversificar parcerias sem divisar uma política global, comercial ou econômica, através de suas empresas privadas. A justificativa teórica para a ação estratégica assemelha-se ao contexto atual que é a busca de novas parcerias e prioridade de relacionamento com os países em desenvolvimento. Neste ponto, Geisel e Lula possuem concepções que se aproximam.

Com isso, o interesse nacional e uma estratégia em torno das empresas transnacionais se colocaram em pauta. Como exemplo, na negociação dos serviços prestados ao Iraque e Angola, a política externa brasileira se fez presente, com o governo envolvendo-se diretamente na formulação dos acordos e exercendo a sua diplomacia. Desde modo, em regra, a estrutura do governo brasileiro em seu aparato diplomático foi, em grande medida, o principal apoio governamental para a expansão das empresas brasileiras na década de 70. Um requisito fundamental que não deve ser desprezado. Na diplomacia tríade que se estabelece entre Estados e empresas, a relação harmônica entre os Estados é pré-requisito para que a empresa possa concorrer a um processo de execução de serviços e ser contratada pelo Estado estrangeiro, independente da conjuntura.

Contudo, na década de 70, não se nota uma política definida pelo conjunto do governo brasileiro para o processo de internacionalização, ainda que o Itamaraty tenha sido procurado pelas empresas do setor e tenha havido um consenso de que este era um instrumento importante de prestígio brasileiro. A presença do Brasil através das empresas possibilitaria fomentar uma relação econômica com os países. Neste período o Itamaraty apoiava as empresas intermediando junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), ao Ministério da Fazenda e ao Banco Central.



Apesar dos exemplos citados na África e Oriente Médio, na América do Sul havia um distanciamento de interesse entre o Itamaraty e o setor econômico. Enquanto o Itamaraty discursava sobre o potencial da região, os setores econômicos e financeiros reagiam às propostas sem demonstrar entusiasmo. Para o setor econômico investir no exterior ainda era visto como um gasto. A prioridade para o Brasil era receber investimentos e não exportar. Não se percebia o papel das empresas em dinamizar outras exportações. Por este sentido, a visão do Itamaraty foi pioneira (Ricupero, expressão verbal).

Assim, na década de 70, houve uma ênfase na questão do petróleo, mas na opinião de Ricupero (expressão verbal), ainda se pode inferir que a relação entre as empresas e o Estado era uma questão estratégica nos mesmos moldes atuais. Concorda-se com Ricupero que havia uma visão estratégica. A capacidade do governo em articular-se no período de crise energética foi imprescindível para a economia brasileira. Contudo, por questões estruturais (crise da década de 80) e fundamentalmente pela superação da dependência do petróleo, a estratégica foi abandonada e a internacionalização não se incorporou aos objetivos externos do Estado brasileiro.

Salienta-se que apesar das controvérsias em relação às transnacionais, para Viégas (2009), um ponto que favoreceu o processo de internacionalização das construtoras foi a ausência de oposição nacional. O autor relata que as empresas, em geral, contratavam os brasileiros para trabalhar no exterior o que gerou uma imagem positiva do processo. Além disso, havia uma concepção no imaginário social de que a internacionalização representava uma expansão da economia nacional.

Nessa perspectiva, o processo é contraditório ao retomarmos os princípios da política externa brasileira baseada no nacional-desenvolvimentismo que vigorava na década de 70. De certa forma, isto expõe, ao menos teoricamente, que a oposição ao capital estrangeiro se fazia presente na entrada do capital ou das transnacionais no Brasil, e não no inverso.

Um ponto que se constitui como um obstáculo para uma maior expansão das empresas no início da internacionalização foi a fraca estrutura de suporte por parte do governo às transnacionais brasileiras (Viégas, 2009). Mesmo na década de 70, as construtoras brasileiras já tinham que competir com empresas cujos países de origem ofereciam uma boa estrutura de apoio, como era o caso das construtoras britânicas que contavam com organismos especializados, medidas de inserção no mercado externo,

financiamento, assistência técnica e entrega de certificados de capacidade técnica<sup>103</sup>. Esta estrutura de apoio começa a ser formulada no governo Lula. Entretanto, a competição que se faz presente nos mercados da África e América do Sul, com relação às empresas chinesas, insere a necessidade de uma política mais eficaz.

A primeira fase da internacionalização das empresas brasileiras pode ser resumida na fala de Ferraz Filho:

A construção pesada representa uma área onde o Brasil tem a oferecer e, nestas circunstâncias, se na disputa de concorrências internacionais a engenharia nacional serve-se do Estado brasileiro na defesa de seus interesses [...], não é menos verdade que o Estado serve-se da engenharia para afirmar o seu projeto nacional. Este passa, como já vimos, pela redefinição da inserção da economia brasileira na divisão internacional do trabalho e a consequente transformação de seu padrão do comércio.

Nestas condições, ao que tudo indica a engenharia nacional é ao mesmo tempo beneficiária e instrumento da nova política externa brasileira. (Ferraz Filho, 1981, p.180-181).

Na fala do autor, fica evidente uma conciliação de interesses entre Estados e empresas em um contexto no qual o Brasil começa a redefinir sua estratégia de inserção mundial.

Outra diferença do início da internacionalização para o processo atual é que no início desta, no cenário das empresas brasileiras, de acordo com Ferraz Filho (1981), a formação de associação entre as empreiteiras não era algo comum, não era uma situação que se observava na maioria dos casos. As empresas atuavam de modo isolado e as associações se faziam de modo casuístico. Geralmente, nos casos em que ocorria a associação, tratava-se da união das construtoras brasileiras com empresas locais por exigência de contrato.

Na conjuntura atual é comum as empresas de engenharia e construção realizarem alianças, temporárias ou permanentes, combinando capacidades em busca de seus interesses. As cinco principais empresas brasileiras na área de construção – Odebrecht, Camargo Corrêa, Queiroz Galvão, Andrade Gutierrez e OAS – concorrem entre si, mas, é fato comum a associação entre elas, através de um consórcio, para a execução das obras e reserva de mercado.

---

<sup>103</sup> As empresas brasileiras, por exemplo, não dispunha de um órgão oficial para a emissão de certificado de capacidade técnica. (Véigas, 2009, p.125)

Na década de 70, o desenvolvimento proposto pela política externa brasileira possuía um caráter nacionalista. A presença das transnacionais estrangeiras em território brasileiro era controversa, o que também geraria contradições se o governo incentivasse abertamente as suas empresas nacionais a se internacionalizarem. Com isso, acredita-se que a política de Geisel, com o paradigma do pragmatismo responsável, não colocava a inserção das empresas brasileiras no mercado externo como objetivo. Os objetivos eram novas parcerias econômicas, novas relações político-econômicas com o intuito de diminuir a dependência estrutural, em especial, a dependência da relação do Brasil com os Estados Unidos.

Nesse caso, algumas construtoras e obras específicas foram beneficiadas com o apoio do governo. No entanto, construtoras e obras realizadas no mesmo período, na América do Sul, por exemplo, não tiveram o respaldo de uma política governamental. A premissa era o mecanismo comercial de troca que o Brasil poderia ter com outro país, através da construtora, e não uma política para a internacionalização destas empresas. Trata-se de uma diferença sutil, porém importante, pois expressa visões de mundo diferentes. Anteriormente, uma política determinada por um olhar introspectivo, arraigado no discurso nacional. Atualmente, um país que busca uma influência regional e mundial, fazendo das empresas uma extensão de sua política externa.

No próximo capítulo, delinea-se o novo paradigma da política externa brasileira durante o governo Lula, explicitando a conjuntura e o modo como as empresas foram se definindo como pontos centrais para o desenvolvimento e inserção no sistema internacional. O objetivo é salientar o aspecto novo da política implantada.

### **CAPÍTULO 3: INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS: UMA POLÍTICA-ESTRATÉGICA.**

O modo como a internacionalização das empresas pode se tornar uma política-estratégica para alcançar objetivos nacionais ou promover interesses do Estado, foi apontada no primeiro capítulo. Em especial, pesquisas sobre a atuação das empresas norte-americanas demonstraram que a influência das empresas no país receptor pode derivar de propostas do governo de sua nacionalidade.

O Brasil associa a internacionalização das empresas brasileiras a uma política-estratégica, adotando uma perspectiva positiva de atuação, no sentido em que estas exerçam uma influência, ou melhor, uma contribuição para o desenvolvimento e relacionamento amigável entre os países. Os moldes do relacionamento triade desejados diferem-se das críticas apontadas às empresas norte-americanas sobre manipulação e interferência nas decisões governamentais, nos países em que as empresas atuam.

A decisão brasileira de incorporar na política externa uma função estratégica às transnacionais derivou de uma mudança na interpretação do sistema internacional e de um redimensionamento do papel do Brasil no mundo. O desenvolvimento preconizou um país com empresas competitivas capazes de atuar no mercado externo. Isto se traduziu, para o Brasil, na necessidade de promover um processo de internacionalização.

A proposta, a seguir, é apresentar o paradigma da política externa brasileira, o novo-desenvolvimentismo, que orienta e revela essas transformações. Ao mesmo tempo, salientam-se as semelhanças e diferenças com relação ao paradigma desenvolvimentista presente no início da internacionalização das empresas brasileiras, na década de 70, visto no capítulo anterior. Dentre as ideias defendidas pela política externa brasileira do neodesenvolvimentismo, destacam-se somente as relacionadas diretamente com a temática da tese.

De fato, procura-se demonstrar que, durante o governo Lula, a política de internacionalização de empresas torna-se proeminente, havendo uma conjuntura interna, regional e internacional favorável ao seu desenvolvimento.

Estabelecer uma nova geografia comercial com uma posição proativa do Brasil, conforme objetiva a política externa do governo Lula, depende não somente da internacionalização das empresas, mas também destas serem consideradas estratégicas,

isto é, empresas com competitividade, com capacidade de inovação, conhecimento e influência. Ter ou criar empresas estratégicas vincula-se à própria capacidade de desenvolvimento econômico do Estado. Neste sentido, o setor de serviços de engenharia é um entre os quais o Brasil desponta com possibilidade estratégica.

Desse modo, neste capítulo, analisa-se o paradigma neodesenvolvimentista, delinea-se como a conjuntura que, durante o governo Lula, favoreceu os mecanismos de apoio às empresas brasileiras, apresentam-se as características das empresas estratégicas e salienta-se a importância do setor de serviços, em especial, de engenharia e construção para o Brasil.

### **3.1 Paradigma da PEB e a internacionalização de empresas: o novo-desenvolvimentismo.**

Da década de 30 à década de 80, predominou o paradigma nacional desenvolvimentista, como apontado no capítulo anterior. Após 2002, há o resgate de premissas desse paradigma com uma nova leitura conjuntural e estrutural. Entre uma fase e outra, na década de 90, vivencia-se o paradigma neoliberal no qual as transnacionais, como agentes de mercado, podem ser protagonistas e ocupar o espaço de influência do Estado.

Na análise de Toni (2013) baseada em Bresser Pereira (2007), os motivos apontados para o fim do nacional desenvolvimentismo residem na crise do modelo de substituição de importações, no rompimento político da aliança nacional-desenvolvimentista com o golpe de estado civil-militar de 1964, na crise da dívida externa da década de 80 acompanhada de inflação e, por fim, na propagação das ideias neoliberais propondo um menor papel do Estado.

No Estado neoliberal ou Estado normal, a responsabilidade deste, com relação ao desenvolvimento, é mínima (Cervo,2008). A premissa é o fortalecimento das funções do mercado e a redução do papel do Estado. O mercado conduz o processo de crescimento e desenvolvimento do país. Participar da globalização, inclusive com a presença das transnacionais, é reflexo de um fortalecimento do mercado interno. Na visão de Oliva (2010), as políticas neoliberais refletiam uma nova concepção da ordem

mundial, na qual a globalização seria capaz de promover uma inclusão simétrica, pacífica e democrática. O objetivo do Estado é participar da globalização e dos processos de integração que são vistos como um instrumento para alcançar a competitividade internacional e aproveitar as oportunidades de um mercado que é essencialmente dinâmico.

Nesse caso, o Estado-nação tem a sua função modificada, sendo um elemento coadjuvante nos processos econômicos e de desenvolvimento. A perda de função do Estado é resultado da ausência de alternativas à dinâmica do mercado, pois não se alinhar às forças do mercado, poderia ser entendido como estagnação.

As transnacionais brasileiras e, em especial, as empresas de construção e engenharia compreendem a mudança de paradigma. Trata-se de uma conjuntura política que favorece os interesses do mercado. Em vista dos elementos favoráveis, a partir da década de 90, em especial 1994, as empresas retomam ou iniciam o processo de internacionalização. Contudo, o papel do Estado é mínimo. O governo não assume as diretrizes de promoção de setores e empresas para o mercado externo.

O paradigma neoliberal na política externa favorece a abertura do mercado, mas a internacionalização ainda é uma decisão fortemente empresarial. No decorrer do mandato do presidente Fernando Henrique (1994-2002) os pontos negativos da política neoliberal são ressaltados. Ganham expressão as falhas da política marcada pela liberalização econômica com a crise e a estagnação da economia.

A visão de um Estado neoliberal produziu mudanças na política interna e externa e o paradigma do Estado desenvolvimentista foi considerado arcaico (Oliva, 2010). Com isto, tanto o pressuposto de interesse nacional quanto a ideia de projeto de desenvolvimento nacional presentes na política desenvolvimentista foram desconsiderados (Cervo, 2008). A concepção que vigora é denominada de realismo periférico<sup>104</sup>, adotada fortemente pela Argentina e, em menor medida, pelo Brasil.

Em um contexto em que o Brasil e a América Latina, em geral, vivenciavam a instabilidade econômica, a crescente dívida externa e a inflação – sendo estes os principais problemas apontados – a solução proposta era de fortalecimento das funções

---

<sup>104</sup> O termo realismo periférico implica na crença de uma recompensa econômica derivada de um alinhamento com a política da potência hegemônica e uma aceitação das regras da globalização. No mais, o Estado enfatizaria as forças do mercado, especializando-se a partir de suas vantagens comparativas. A concepção do realismo periférico foi fortemente adotada pela Argentina. Ver: Vadell, Javier Alberto. A Política Internacional, a Conjuntura Econômica e a Argentina de Néstor Kirchner. **Rev. Bras. Polít. Int.** 49 (1): 194-214 [2006]; Bernal-Meza, Raúl. As relações entre Argentina, Brasil, Chile e Estados Unidos: política exterior e Mercosul. **Rev. bras. polít. int.** vol.41 no.1 Brasília Jan./June 1998

do mercado e redução do papel do Estado, ficando este limitado às iniciativas restritas ao objetivo de promover a estabilidade monetária.

O Estado passa a ser expectador do mercado no que tange ao desenvolvimento. Dessa forma, o modelo recomendava a privatização das estatais, a proteção aos investimentos estrangeiros, a abertura comercial, a disciplina fiscal, a redução dos gastos públicos e a adaptação das instituições ao novo marco regulatório.

Em parte, a necessidade de recursos financeiros, dado o endividamento dos países da América Latina, foi fator-chave para que as ideias e políticas de caráter hegemônico fossem aceitas pelos intelectuais latino-americanos. No Brasil, o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994 a 2002) ilustra a aplicação da ideologia do Estado neoliberal. Os discursos do presidente se caracterizavam por termos como circunstâncias imperantes, causalidade necessária ou estratégia sem alternativa (Cervo, 2008).

Na visão de Oliva (2010), as políticas neoliberais refletiram a nova concepção da ordem mundial, na qual a globalização seria capaz de promover uma inclusão simétrica, pacífica e democrática. O Estado-nação teria a sua função modificada, sendo um elemento coadjuvante nos processos econômicos e de desenvolvimento. Pressupunha-se a ausência de alternativas à dinâmica do mercado; portanto, uma perda de função do Estado. Não se alinhar às forças do mercado poderia ser entendido como estagnação e o conceito de desenvolvimento ficaria reduzido a uma “visão fundamentalista da globalização” (Aldo Ferrer apud Oliva, 2010).

Em 2001, entretanto, em artigo publicado na Revista Brasileira de Política Internacional, o presidente Fernando Henrique Cardoso ressalta a perspectiva da mudança na política externa apresentando seus fatores positivos, inclusive revelando a visão de um novo Estado. Cardoso afirma que o Estado que se constrói diante das mudanças das últimas décadas<sup>105</sup> não é uma forma aprimorada do Estado anterior e nem a ascensão do Estado mínimo. É um Estado transparente com capacidade de implementar políticas públicas e estabelecer instrumentos de proteção ao interesse público. Teoricamente, a fala de Cardoso expressa a origem do Estado neodesenvolvimentista. Nota-se que não há uma defesa do Estado liberal em seu tipo puro, já que o presidente afirma que o novo Estado é diferente do representado pelo Estado mínimo.

---

<sup>105</sup> As mudanças vivenciadas pelo país, destacadas por Cardoso, são: (1) a transição para o regime democrático; (2) processo de abertura dos mercados e (3) estabilização da moeda.

Cardoso, também, aponta que o novo contexto permite a inserção internacional do Brasil, uma vez que o país estaria pronto para responder aos desafios impostos pelo cenário mundial. Assim, a proposta era aprimorar a atuação nos debates e foros internacionais e estabelecer uma nova relação com a economia internacional, tornando, por exemplo, suas empresas mais competitivas. Vizontini (2003), entretanto, reitera que durante o governo de Fernando Henrique a subordinação à globalização foi aprofundada. Não houve projeto de interesse ou soberania nacional e a resistência contra o projeto neoliberal foi contida afastando o Itamaraty de suas funções.

Com a política do Estado mínimo, o papel do governo restringia-se a promover as condições mínimas necessárias para criação de ambiente propício à competitividade das empresas brasileiras, como a regulamentação das normas e diretrizes de importação e exportação. Assim, há na política do Estado neoliberal fatores como a estabilidade monetária, o estímulo aos investimentos estrangeiros e a abertura dos mercados que favorecem o processo de internacionalização das empresas e que podem ser lidos como um aspecto de continuidade entre os governos do presidente Fernando Henrique e do presidente Lula. Menezes (2012), inclusive, salienta os aspectos de continuidade na instrumentalização de órgãos como o BNDES e da Agência de Promoção de Exportações (APEX) - em 2003, APEX-Brasil. Quanto ao BNDES, em 1997, a transformação da linha de financiamento Finamex<sup>106</sup> para BNDES-EXIM favoreceu as empresas de engenharia, pois passou a permitir o financiamento para a exportação de serviços e, não somente, para a exportação de bens de capital.

No entanto, deve-se frisar que não havia a conjunção da variável política à econômica no sentido de estabelecer o engajamento estatal para alinhar as decisões empresariais aos interesses nacionais e à política externa, o que, inclusive, reflete no distanciamento diplomático aos assuntos econômicos. A parceria entre empresas e Estado, como ação conjunta que fomenta uma agenda de desenvolvimento, é elaborada no paradigma neodesenvolvimentista.

A partir de 2002, a mudança de paradigma alia mercado e Estado e a internacionalização de empresas surge como um elemento chave. No governo Lula, revigora-se a perspectiva do desenvolvimentismo através do denominado novo-desenvolvimentismo. O modelo preceitua que é necessário um Estado forte e um

---

<sup>106</sup> O artigo de Fiani elucidava sobre os bens que eram financiados pela linha Finamex no período de 1990 a 1995. Ver: FIANI, Ronaldo. Perfil das Exportações de Bens de Capital Admitidos pelo Programa Finamex:1990/95\*. **Revista do BNDES**, n° 6, dezembro de 1996.



mercado forte para o desenvolvimento. Resgata, portanto, a importância concebida ao Estado nacional pelo paradigma nacional-desenvolvimentista e o concilia com preceitos liberais de fortalecimento do mercado. De acordo com Toni (2013), o novo desenvolvimentismo é um meio termo entre o discurso do nacional desenvolvimentista e o consenso de Washington.

A proposta do novo paradigma é promover uma aliança nacional que permita competir internacionalmente. O Estado assume o papel de aliar-se ao mercado e à elite empresarial do país. Promove o investimento, reforça a política industrial e atua fortemente na promoção da redistribuição. Adota, comercial e economicamente, um modelo exportador onde busca a exportação de alto valor agregado e somada a uma nova política industrial.

Nesse paradigma entende-se que é preciso diversificar as exportações e atuar em novos mercados. Assim, o Estado defende a internacionalização de suas empresas e assume a responsabilidade de prestar o apoio necessário para que elas possam competir no mercado global. No paradigma neoliberal, há a ênfase na força e autonomia do mercado, sem necessidade de intervenção ou apoio do Estado.

Embora com viés pró-mercado em ambos os paradigmas, as estratégias de desenvolvimento são distintas. No modelo neoliberal, a estratégia é baseada em reformas que seguem as diretrizes do Consenso de Washington. No modelo neo-desenvolvimentista, propõe-se uma nova política industrial, com consumo de massa, integração territorial e de infraestrutura (Toni, 2013). Na política externa, o Estado privilegia as relações com outros países em desenvolvimento. A postura do Brasil é ser proativo no cenário mundial. O respaldo e a formulação teórica dessa posição são delineados por instituições, como a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), o BNDES e o IPEA. (Toni, 2013).

Para Bresser-Pereira (2011), a volta do desenvolvimentismo significa o Brasil voltar a se comportar como uma nação independente. A afirmação revela política e economicamente a relação entre a autonomia, o desenvolvimento e a política externa.

De forma geral, o “novo” incorporado ao termo implica em uma discussão sobre o modelo político-econômico, princípios de gestão do Estado e modo de inserção no cenário internacional. Com relação a este, a partir de 2002, destaca-se o processo de reformulação e implantação da Política Exterior do Brasil, através de um discurso que

ênfatisa a cooperação Sul-Sul, o processo de integração regional e a exportação de um modelo de desenvolvimento ambiental.

Mesmo com contradiçoes, o novo desenvolvimentismo aponta para uma política externa onde o Brasil busca exercer uma liderança no cenário internacional diversificando relaçoes econômicas e comerciais, propagando uma ideologia de desenvolvimento não-hegemônico ou focado na democratização das relaçoes, na primazia da defesa dos aspectos sociais (inclusão) e na preservação ambiental.

Cervo define o período novo desenvolvimentista utilizando-se do conceito de Estado logístico. Para Couto (2010), a diferença entre os termos expressa-se mais em função de marketing que de substância. O primeiro livra-se dos resquícios negativos que a denominação desenvolvimentista acarreta, evitando-se consideraçoes pejorativas vinculadas ao discurso “terceiro-mundista” ou “ideológico”. A denominação “logístico” evitaria debates desnecessários com setores conservadores da sociedade.

Na visão de Couto, o termo Estado logístico revela de modo coerente a forma como o governo conduz a nova estratégica, primando por um Estado que  mediador dos interesses dos diversos segmentos da sociedade e que incentiva e apoia a internacionalização das empresas brasileiras.

A origem do paradigma logístico, na definição de Cervo,  uma mescla entre o paradigma desenvolvimentista e o neoliberal. Trata-se da busca por uma visão que atenuar os efeitos do neoliberalismo na sociedade e resgate pontos vinculados ao nacionalismo.

Uma das principais diferenças do paradigma desenvolvimentista para o logístico, apontada por Cervo (2008), refere-se  relação entre sociedade e Estado. A sociedade possui um papel importante, pois  corresponsável com Estado pelas propostas e açoes que atendam a seus interesses. Há, portanto, uma sociedade participativa. O Estado não  absoluto, como apresenta a visão desenvolvimentista e o mercado não  absoluto, como apresenta a visão neoliberal. No logístico, em tese, trata-se de uma harmonia entre Estado, mercado e sociedade.

A própria concepção de sociedade  diferente. No modelo desenvolvimentista, a sociedade  analisada em processo de transformação para uma sociedade complexa. No pós-desenvolvimentismo visualiza-se uma sociedade avançada em que os interesses próprios podem ser alcançados mediante açoes que equilibrem a interdependência real. Trata-se do abandono da ideologia da dependência estrutural para a crença na possibilidade autônoma de inserção internacional.

O entendimento de uma sociedade complexa, aliada à premissa de inserção internacional autônoma, incentivou o processo de internacionalização da economia brasileira. É desse modo que a defesa dos interesses nacionais é resgatada da ideologia desenvolvimentista, mas, ao mesmo tempo, é reconfigurada devido ao seu caráter de imersão no cenário econômico global. Assim, o Estado assume a responsabilidade de prestar o apoio necessário, em especial no que se refere ao apoio logístico e de infraestrutura, para que as empresas nacionais possam competir no mercado global.

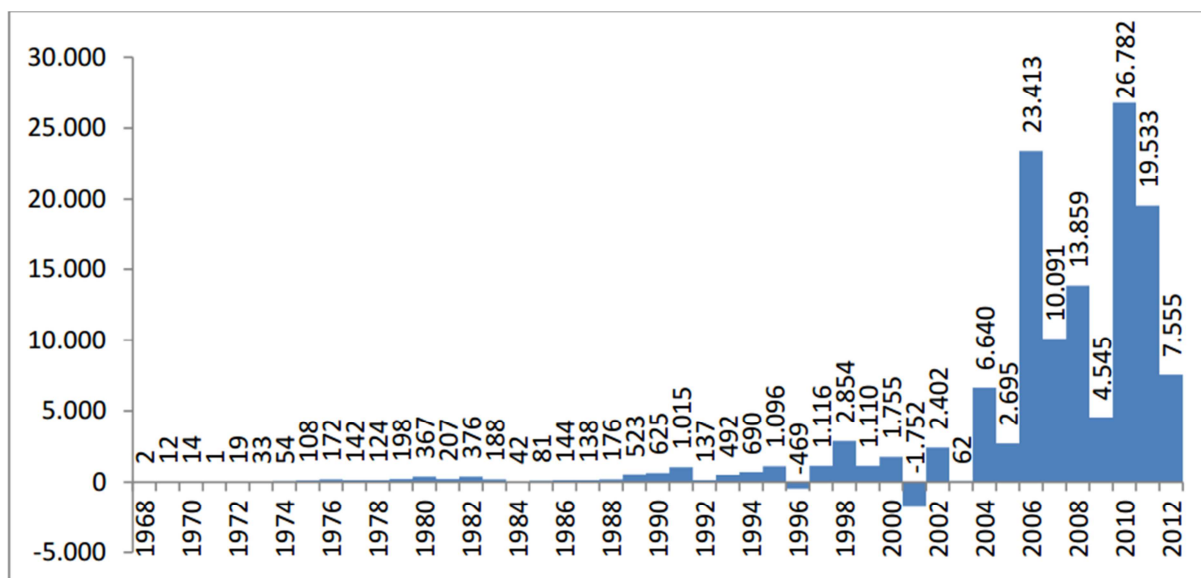
O aumento do fluxo do investimento brasileiro direto no exterior (IBD) revela a nova dinâmica. Os fluxos de investimento direto externo (IDE) refletem a política governamental de apoio ao processo de internacionalização, uma vez que influenciam nas facilidades, diretrizes, capacidade de investimento e motivação para o investimento externo. Desse modo, o Estado logístico acredita construir mecanismos de poder baseados nas vantagens comparativas intangíveis, como gerenciamento e avanços em ciência e tecnologia (Cervo, 2008).

Comparar a evolução do investimento brasileiro direto no exterior, nas diferentes fases da política externa brasileira, apresenta dificuldades. A primeira e principal delas é que diversos estudos sobre o tema destacam somente a evolução dos investimentos a partir da década de 90 (IPEA, 2010).

Em geral, pode-se afirmar que a maioria dos estudos sobre o investimento brasileiro estrangeiro (IDE) concentra-se a partir da década de 90 justamente devido ao processo de abertura econômica em que os dados sobre IDE tornam-se mais significativos (Tavares, 2006). A figura abaixo ilustra os dados de 1968 a 2012 que, de certa forma, traduzem a evolução dos investimentos perpassando o período do paradigma de política externa do nacional-desenvolvimentismo, do Estado neoliberal e da política neodesenvolvimentista.

Figura : Fluxos Anuais de IBD, participação no capital acima de 10% - 1968 a 2002.

(em milhões de US\$)



Fonte: Banco Central do Brasil apud Caseiro (2013).

O fluxo inicial de investimento brasileiro, em 1968, era de, aproximadamente, 2 milhões de dólares e, em 1969, US\$ 11,9 milhões (IPEA, 2010). O investimento manteve-se estável, com média aproximada de US\$ 176 milhões, entre o período de 1975 a 1988. Na década de 90, com a abertura econômica, o fluxo de investimento aumenta, mas Caseiro (2013) sublinha que pós 2004 torna-se visivelmente superior aos períodos antecedentes.

Segundo Tavares (2006), a partir de 2000, em especial na primeira metade da década, vários fatores contribuíram para o aumento do IDE brasileiro, entre eles citam-se o aumento de empresas que passaram a investir no exterior e a consolidação daquelas que haviam investido em anos anteriores.

Por mais que no novo-desenvolvimentismo enfatize-se o caráter internacionalista favorecendo a expansão das empresas transnacionais brasileiras, no caso do Brasil, outros fatores conjunturais e políticos devem ser considerados como variáveis explicativas da expansão das transnacionais<sup>107</sup>.

Oliva (2010), em sua tese de doutorado sobre as bases do novo desenvolvimentismo, avalia que, assim como no nacional-desenvolvimentismo, a política externa no “novo” desenvolvimentismo é orientada conforme a concepção e

<sup>107</sup> Ver subcapítulo 3.2.

objetivos do desenvolvimento nacional; contudo, possui como característica marcante o fato do social ser um dos eixos estruturantes e, mesmo que possua elementos nacionalistas, é mais internacionalista que a proposta desenvolvimentista anterior. Outra diferença importante é que a dinamização da economia e comércio pela política externa não ocorre via substituição de importações, mas, sim, pela diversificação das exportações e atuação em novos mercados.

Atenta-se para o fato que autores como Cardoso e Miyamoto (2012), Vigevani e Cepaluni (2007) e Tastsch (2011) discutem as semelhanças da política externa brasileira, durante o governo Geisel, na década de 70, e o governo Lula. Mesmo com conjunturas distintas conforme explicitado anteriormente, algumas aproximações são apontadas em ambos os períodos. Exemplos: a aproximação com a África, diplomacia ativa, a diversificação de parcerias e uma estratégia realista no sistema internacional. Dos elementos de continuidade afere-se, também, o papel institucional e estatal do BNDES e da Petrobras.

Em comparação com a atuação dos bancos públicos no período desenvolvimentista e no período novo desenvolvimentista, Caseiro (2013) alerta para diferença. No período atual o financiamento é fruto da redução do endividamento do governo brasileiro, como se segue:

[...] as análises que consideram que a estratégia do governo brasileira para o financiamento da economia no período recente é similar a do período desenvolvimentista (~1946-1982) – em virtude da intensa atuação dos bancos públicos – estão ao menos parcialmente equivocadas. O estímulo ao financiamento externo diretamente às grandes empresas privadas, em virtude da redução do endividamento do governo brasileiro, foi uma marca distintiva do período recente. (Caseiro, 2013, págs. 130-131).

Em termos de objetivo de política externa, em linhas gerais, os governos de Lula e Geisel se aproximam. Todavia, o papel do Estado e das empresas, com as comparações descritas acima, tornam o planejamento e o respaldo teórico, essencialmente, distintos. O caráter internacionalista e pró-mercado incutem uma nova perspectiva de projeção, atuação e contribuição do país no sistema internacional.

Para Oliva (2010), a nova política externa projeta os interesses nacionais no plano externo, criando as condições necessárias para o novo ciclo de desenvolvimento. Dentre as contribuições promovidas pela política externa, destacam-se: a diminuição da

vulnerabilidade econômica externa, o aumento do protagonismo internacional do Brasil e fortalecimento de uma ordem mundial em que os interesses dos países em desenvolvimento possam ser considerados. Dessa forma, no governo Lula, na visão do autor, o sentido estratégico de promoção do desenvolvimento nacional é retomado. Entende-se que a inserção na globalização deve ocorrer de forma planejada e vinculada aos interesses nacionais.

A política exterior altera-se para fomentar os objetivos do desenvolvimento do Estado. Alguns pontos podem ser destacados como diretrizes da política externa sob o prisma do Estado neo-desenvolvimentista: (1) promover o desenvolvimento nacional relativamente autônomo com ênfase no social; (2) superar a vulnerabilidade externa da economia; (3) priorizar as relações Sul-Sul sem abandonar as relações Norte-Sul; (4) o princípio da não-indiferença em substituição ao princípio da não-intervenção; (5) recuperar o sentido estratégico da integração regional, isto é, integrar econômica, política e fisicamente a América do Sul e recuperar o MERCOSUL; (6) consolidar novos espaços de discussão e negociação; (7) fomentar os interesses dos países emergentes em diversos foros e instâncias internacionais e (8) contribuir para reformar instituições multilaterais, como por exemplo, o Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Cervo (2008) analisa três pontos relacionados à política externa que refletem a mudança de paradigma no governo Lula. Primeiro, o projeto de integração da América do Sul através da integração produtiva da infraestrutura, reforçando as relações com o entorno geográfico. Segundo, a internacionalização da economia, anteriormente mencionada, atribuindo ao Estado uma função estratégica ao direcionar e possibilitar oportunidades para consolidação e ampliação do comércio. Neste ponto, incorpora-se a política de internacionalização de empresas brasileiras. Por último, a opção de enfatizar a relação com os países em desenvolvimento ou emergentes objetivando formar coalizões capazes de resistência aos impulsos hegemônicos.

Atualmente, a consolidação do novo desenvolvimentismo, como uma estratégia viável para o desenvolvimento e para inserção do Brasil no cenário internacional, representa um desafio para a diplomacia brasileira que busca, por exemplo, intermediar e apoiar a relação das empresas transnacionais com os outros países.

De acordo com Bresser Pereira (2011b), o novo desenvolvimentismo se coloca como uma alternativa ao Consenso de Washington e, embora o Brasil, em termos macroeconômicos, tenha tido avanços desde 2001, ainda não há um consenso na

sociedade civil de que essa seja a melhor alternativa para a estratégia de desenvolvimento nacional. Em uma análise que explora as razões pelas quais o novo desenvolvimentismo não assumiu um caráter hegemônico na sociedade, o autor aponta três fatos que podem ser assim resumidos: (1) as novas ideias ainda não são conhecidas pelo todo da sociedade; (2) em geral, uma política que estabilize os preços já é vista como essencialmente positiva e, neste ponto, a ortodoxia convencional mantém seus adeptos e (3) permanece sobre a sociedade brasileira a dificuldade de visualizar um projeto nacional sem as influências hegemônicas da ideologia neoliberal e globalista (Bresser-Pereira, 2011b, p.83-4).

Diferentemente da década de 70, nos anos 2000, há uma defesa das transnacionais no discurso da política externa brasileira. Os incentivos ao mercado externo passam a ser explícitos, ainda que, na prática, governo e empresas tenham dificuldades em executá-los. O fomento da ideia mostra-se como o primeiro passo para uma política que está em construção.

A percepção sobre o papel das transnacionais transformou-se, mas encontra barreiras internas e externas pautadas em preceitos que estão historicamente vinculados às perspectivas mais nacionalistas ou mesmo a visões distintas de desenvolvimento. Vale, ainda, destacar que a mudança na percepção sobre o papel das empresas transnacionais no desenvolvimento e na política externa brasileira, não significa que a visão do país anfitrião, onde a empresa nacional atua ou atuará, caminhe no mesmo sentido das proposições brasileiras. As contradições permanecem.

### **3.2 Elementos Conjunturais e políticos do Apoio no Governo Lula à Internacionalização das Empresas Brasileiras.**

Na conjuntura do Governo Lula, a política do governo para a internacionalização de empresas passa a ser mais explícita, mas ainda não é tão desenvolvida como de outros países em desenvolvimento.

De todo modo, a incorporação do processo de internacionalização das empresas como um componente estratégico da política externa brasileira só foi possível a partir do momento em que as empresas nacionais encontraram-se, de alguma forma, capacitadas (habilidades gerenciais e produtos competitivos) para atuar no mercado

externo. Este momento coincide com o processo de desenvolvimento do capitalismo brasileiro, permitindo que suas empresas se tornassem mais competitivas.

Reconhece-se que as empresas transnacionais que se instalaram no Brasil na década de 70, em decorrência de uma política de substituição de importações, contribuíram para uma aprendizagem tecnológica das empresas nacionais impulsionando-as para um mercado competitivo. Além disso, o processo de abertura econômica nos anos 90, levando a uma maior integração com o mercado mundial, somado a uma política de privatizações forçaram a indústria e as empresas brasileiras a uma relação de menor dependência com a política estatal e com o mercado doméstico (Stal e Campanário, 2010).

Contudo, conjunturalmente e estruturalmente foi no governo Lula que a política de internacionalização de empresas encontrou um ambiente propício para a sua efetivação. Cervo (2009) afirma que a internacionalização das empresas tornou-se viável, nesse período, mental e materialmente por três razões: a primeira, relatada acima, refere-se à própria capacidade da empresa de projetar-se no mercado externo, com capital e produtividade; segundo, a maturação da empresa em termos gerenciais e de *know-how*; por fim, o apoio do Estado, assim citado pelo autor:

Essa última condição<sup>108</sup>, muito relevante, diz respeito à política exterior e supõe tanto uma mudança da mentalidade empresarial como da função do Estado. A sociedade comprova a mudança em curso da mentalidade empresarial, por exemplo, quando aparece, em 1994, a Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalização Econômica, hoje com centenas de sócios no meio empresarial. A mudança da mentalidade pública se faz na virada do milênio com a transição do paradigma desenvolvimentista para o neoliberal e deste para o Estado logístico. (Cervo, 2009, pág 6).

Os resultados da política de internacionalização de empresas passam a ser mais evidentes após 2005. Caseiro (2013) aponta que, entre 2003 e 2011, os países em desenvolvimento aumentaram o seu estoque de IED. Dentre os países apontados pelo autor, o Brasil, em termos absolutos, teve um fluxo de investimento externo somente menor que a China, mas superior ao do México, Índia, Malásia e África do Sul. A intensificação da internacionalização, no período apontado, indica para o autor que

---

<sup>108</sup> Apoio do Estado brasileiro.



houve uma dinâmica externa que favoreceu o processo. Um dos fatores foi o avanço das tecnologias de informação e comunicação com redução dos custos de transporte e logística. Outro fator foi atribuído ao novo padrão de relação econômica entre os países, derivado de um contexto de abertura econômica e de formação de blocos econômicos (integração regional comercial).

De modo geral, os fatores que possibilitaram a intensificação dos IBD depois de 2004 incluem, na opinião de Caseiro (2013), fatores como a melhora na capacidade de financiamento das transnacionais brasileiras, a disponibilidade de recursos externos (baixa taxa de juros e maior liquidez global), a alta no preço das commodities, a política anticíclica do governo, o maior crescimento da economia brasileira e a iniciativas de apoio do governo à internacionalização.

Internamente, a concepção novo-desenvolvimentista propôs uma nova política industrial. Parte-se do pressuposto que o mercado externo é impulsionado pelo mercado interno. O intuito era criar condições favoráveis à efetivação de decisões privadas que convergissem com os escopos da política governamental interna e externamente.

As ideias do governo Lula, para Toni (2013), não foram fruto de um planejamento sistemático. Houve uma combinação de tendências catalisadas pelo cenário político. Citando Gimenez e Cardoso Jr (2012, p. 67), o autor afirma que: “o desenvolvimento impulsionou o planejamento, e não o contrário”.

A ideia adotada pelo Brasil em torno de sua nova política industrial foi construída e associada a interesses. Duas iniciativas sistematizaram o significado e os rumos propostos pela política industrial: a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) de 2003 e a Política de Desenvolvimento Produtivo - PDP de 2008. Ambas propiciaram o novo impulso da internacionalização das empresas brasileiras. No governo Dilma, em seguimento à política, é adotado o Plano Brasil Maior (PBM).

No documento que expõe as diretrizes da PITCE, publicado em março de 2004, observa-se que a proposta contempla a eleição de setores ou empresas líderes, denominando de “opções estratégicas”. As áreas priorizadas, eleitas para ações específicas, são aquelas em que há maior grau de tecnologia e conhecimento (inovação) e bens de capital. Alavancar estes setores representaria a possibilidade de diminuir o déficit na balança comercial.

O objetivo da política industrial do governo Lula era, portanto, aumentar a eficiência econômica e a competitividade do Brasil no comércio internacional. Neste

caso, o foco em projetos de infraestrutura não atende somente ao ideal de integração, mas também a proposta de maior competitividade sistêmica e inserção externa.

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.

A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), instituída em 2008, é uma continuidade da política anterior, PITCE. A PDP propunha quatro estratégias para o prosseguimento da política industrial e do crescimento do país. Primeiro, ampliar a oferta de produtos industriais. Segundo, manter a robustez da balança de pagamentos. Terceiro, fortalecer as micro e pequenas empresas. Quarto, elevar a capacidade de inovação da indústria nacional.

Na PDP, a amplitude dos setores ditos prioritários fez com que sua real prioridade não fosse formalmente declarada. Na prática a eleição dos setores ocorria. Segundo Toni (2013), houve uma retórica no discurso das prioridades evitando-se conflitos e pressão de interesses com os setores não contemplados. Assim, o documento expressava uma carga mais política do que econômica.

Seguindo a linha de atuação da nova política industrial, a de “campeãs nacionais”, lançada pelo governo brasileiro juntamente com o BNDES, teve como objetivo projetar empresas líderes cedendo empréstimos ou comprando participações com taxas melhores cedidas pelo BNDES. A política teve início em 2007, durante o governo Lula e foi encerrada em 2013. Na prática, a eleição de setores prioritários já estava prevista na PITCE, conforme apontado anteriormente.

O fim da promoção das “campeãs nacionais” deu-se sob a alegação de que a política havia chegado ao seu limite, tanto financeiramente quanto ao número de empresas que teriam potencial para se enquadrar na característica de empresa líder. Em outras palavras, serem empresas com potencial de competitividade no mercado mundial. Como exemplos daquelas que foram beneficiadas por esta política tem-se a frigoríficos JBS e Marfrig, as empresas Lácteos Brasil (LBR) Oi e Fibria. A falência dessa política está refletida na falência ou insucesso dessas empresas, tonando-se como exemplos a

Marfrig e a LBR.<sup>109:110</sup>. A Oi e a Fibria são relatadas como casos contraditórios em que a internacionalização e os investimentos não ocorreram conforme expectativas.

Dentre as empresas citadas, a JBS surge como o exemplo de política bem-sucedida. O processo de internacionalização inicia-se em 2005. Os aportes do BNDES para os frigoríficos foram de aproximadamente 65% da receita do Banco, sendo destinado a JBS R\$8,1bi e a Marfrig R\$ 3,6bi. Com os aportes, o BNDES tornou-se detentor de 24,6% do capital do grupo JBS e o faturamento da empresa passou de R\$ 4bi em 2006 para R\$76 bi em 2012 (JBS Brasil). As empresas adquiridas, no período de 2005 a 2013, demonstram a expressividade do processo de internacionalização e a expansão do grupo, conforme quadro a seguir:

Quadro : Empresas Adquiridas pela JBS (2005 a 2013)

<b>Ano</b>	<b>Empresa</b>	<b>País</b>
<b>2005</b>	Swift-Armour	Argentina
<b>2007</b>	Swift Company	Estados Unidos
<b>2008</b>	Tasman Group	Austrália
<b>2008</b>	Smithfield Beef (divisão de bovinos da Smithfield Foods)	Estados Unidos
<b>2008</b>	Confinamentos da Five Rivers	Estados Unidos
<b>2009</b>	frigorífico Bertin	Brasil
<b>2010</b>	Tatiara Meats	Austrália
<b>2010</b>	Rockdale Beef (ativos)	Austrália
<b>2010</b>	Grupo Toledo	Bélgica
<b>2010</b>	confinamento McElhaney	Estados Unidos
<b>2010</b>	Pilgrim's Pride (aumento da participação, totalizando 67,27% do capital social)	Estados Unidos
<b>2012</b>	Pilgrim's Pride (aumento da participação, totalizando 75,3% do capital social)	Estados Unidos
<b>2013</b>	Seara Brasil	Brasil

Fonte: JBS Brasil

A empresa fundada em 1953, na cidade de Anápolis, em Goiás, atualmente se intitula como a maior produtora de proteínas do mundo e está presente em 24 países de 5 continentes. Mesmo com a expansão dos negócios da empresa, há fatos que geram questionamento sobre a política de campeãs nacionais e a JBS, tais como a ausência de transparência dos recursos do BNDES, o que dificulta uma avaliação sobre a política

<sup>109</sup> A Marfrig vendeu a Seara à JBS para reduzir seu endividamento de aproximadamente R\$ 5,85 bi.. A JBS assumiu parte da dívida da empresa que ficou reduzida a um terço do seu tamanho inicial. No período o BNDES detinha 19,6% de participação da Marfrig, tendo efetuado aportes de 3,5 bilhões de reais desde 2010.

<sup>110</sup> LBR solicitou recuperação judicial em fevereiro de 2013. O endividamento da empresa era de 1 bilhão de reais, sendo o BNDES um dos principais credores. Por meio da BNDESPar, o investimento do BNDES na empresa foi de 700 milhões de reais.

industrial; a formação de cartel, questionada, por exemplo, pela presidente da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, a senadora Kátia Abreu, em 2013 (Carta Capital, 13/06/2014)<sup>111</sup>; o vínculo com grupos políticos, sendo a JBS-Friboi a empresa com maior volume de doações, R\$ 51 milhões, para as campanhas de 2014 (UOL, 10/08/2014)<sup>112</sup>; e, ainda, dúvidas quanto à qualidade do produto, quando em 2010/2011, os Estados Unidos e a Rússia impuseram barreiras à carne exportada pelas empresas brasileiras alegando problemas sanitários (condições sanitárias insatisfatórias).

A escolha de setores prioritários ou de campeãs nacionais sofreu diversas críticas por parte da literatura. A principal crítica residiu na escolha das empresas beneficiadas. Segundo Toni (2013), a atuação do BNDES não promoveu transformações, e sim reforçou a estrutura produtiva já existente.

Garzon (2013) aponta que no discurso das campeãs nacionais há uma máxima que não é verdadeira, qual seja a de afirmar que os interesses das empresas privadas correspondem aos interesses e virtudes do Estado. Contudo, a visão do BNDES é justamente esta: que o desenvolvimento nacional está relacionado com uma economia mais competitiva por meio da internacionalização das empresas. Os interesses privados e públicos estão entrelaçados.

Na prática, para Garzon, a política das campeãs revelaria as desvirtudes de uma política estatal que omite as consequências de processo de acumulação e centralização de capital com precarização do social.

Garcia (2011) complementa e aponta para a formação de conglomerados.

O banco reafirma as vantagens da internacionalização das firmas para a economia brasileira como um todo, por exemplo, a transferência de tecnologia e know-how adquiridos fora do Brasil. Entretanto, evidencia-se na atual fase a priorização de alguns grandes grupos e o fomento à formação de conglomerados, que não necessariamente representam setores inovadores. (Garcia, 2011, p. 10).

Desse modo, a crítica se faz presente na manutenção de setores consolidados juntamente com a concentração de mercado e no questionamento sobre a formação de novos monopólios. A política das campeãs do modo como foi executado não traria os benefícios de escala, nem os resultados em termos de avanço de tecnologia, nem os

---

<sup>111</sup> **A carne não é fraca.** Carta Capital, 13/06/2014.

<sup>112</sup> **Campeã em doações, Friboi virou gigante da carne com R\$ 10 bi do BNDES.** Uol, São Paulo, 10/06/2014.

objetivos estratégicos esperados. Inclusive, a literatura aponta que a maior parte das empresas escolhidas teriam condições de captar recursos privados sem, portanto, a necessidade de serem beneficiadas com recursos públicos.

Garcia (2011) também considera que o BNDES tornou-se um ator de política externa no que se refere ao processo de integração.

O banco se tornou um ator da política externa brasileira, na medida em que é hoje um dos principais financiadores da integração de infraestrutura sul-americana, conduzidos, em boa medida, pelos conglomerados de engenharia e construção com sede no Brasil.(Garcia, 2011, p. 6).<sup>113</sup>

Explicita o autor, duas fragilidades do argumento apresentado por Luciano Coutinho para que o Brasil apoie as empresas nacionais. O primeiro questionamento refere-se a qual variável deve ser considerada para que uma empresa seja considerada nacional. Três variáveis podem ser consideradas: o capital controlador, o país sede da empresa ou o país onde a empresa se estabelece legalmente<sup>114</sup>. O segundo refere-se aos setores financiados. Em geral, setores com impacto ambiental como mineração, usinas hidrelétricas e pecuária, o que cria um dilema entre investimento econômico e questões socioambientais<sup>115</sup>.

As empresas campeãs são um exemplo de política adotada pelo governo como forma de apoio às exportações. No início obtiveram legitimidade e eram vistas como algo positivo para o Brasil. Posteriormente, os resultados não foram condizentes com as expectativas e começaram os questionamentos. De toda forma, o imaginário sobre a construção de empresas estratégicas não está suficientemente claro na política brasileira.

Para que empresas estratégicas ou empresas campeãs criadas alcancem os resultados esperados, a relação entre o Estado e o capital deve ser transparente. De acordo com Almeida (2009) isto não ocorre no Brasil. Nas palavras do autor:

---

<sup>113</sup> Deve-se ressaltar que o mesmo modelo de financiamento de infraestrutura adotado com relação à América do Sul é adotado no relacionamento com a África.

<sup>114</sup> Insere-se no questionado a discussão sobre qual critério deve ser adotado para afirmar que uma empresa é nacional.

<sup>115</sup> Neste caso, questiona-se o conceito de desenvolvimento.

Infelizmente, esta relação entre Estado e capital no Brasil não é muito clara, prosseguindo-se na tradição histórica de privilegiar o acesso direto individual de grupos empresariais ao Estado, ao invés de fomentarem-se fóruns públicos de discussão. (ALMEIDA, 2009, p. 45)

A ausência de transparência, no caso brasileiro, refere-se à política de financiamento e ao ambiente político no qual se executa a Política Industrial. Os canais de comunicação entre empresários e os agentes governamentais não ocorrem através de fóruns públicos, mas por meio de vínculos diretos tradicionalmente fomentados pela elite empresarial. O lobby caracterizado como politicagem é exercido, segundo analistas, por exemplo, por meio do apoio financeiro para a eleição de candidatos que, posteriormente, facilitariam o acesso aos recursos<sup>116</sup>.

Elementos de apoio à internacionalização encontram na conjuntura e na política do governo Lula respaldos adicionais e foram aprofundadas. De certo modo, algumas das políticas que se tornaram proeminentes são continuidades das adotadas no governo Fernando Henrique. Menezes (2010) avalia como fruto desta continuidade as políticas promovidas pela Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX) e pelo BNDES. Outros mecanismos criados durante o governo FHC também devem ser citados como: a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), criada em 1995, foi fonte de promoção das exportações e um mecanismo de promoção da política de comércio exterior; a Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação (SBCE), criada em 1997, foi um mecanismo garantidor contra o risco do não pagamento do importador no exterior.

A APEX, no governo Lula, deixou de ser subordinada ao SEBRAE em fevereiro de 2003, tornando-se a APEX-BRASIL. Desse modo, a agência conseguiu maior autonomia para realizar seus propósitos, como projetar a marca Brasil. Quanto ao BNDES, importante mudança foi realizada no governo de FHC, transformando a linha

---

<sup>116</sup> Na campanha presidencial de 2014, em setembro de 2014, as empresas JBS Friboi e a OAS estavam entre as maiores doadoras para campanha política. Outras construtoras como Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão e Odebrecht estavam, também, elencadas como as maiores doadoras para as campanhas. Ver: Estado de São Paulo. **JBS e OAS lideram ranking de doações aos presidenciais**. 05/09/2014 Disponível em: <[exame.abril.com.br/.../poucas-empresas-concentram-doacoes-a-partidos](http://exame.abril.com.br/.../poucas-empresas-concentram-doacoes-a-partidos)>. Consultado em 22/09/2014; UOL. **Sete dos dez maiores doadores de campanha são suspeitos de corrupção**. 28/07/2014. Disponível em: <<http://eleicoes.uol.com.br/2014/noticias/2014/07/28/sete-dos-dez-maiores-doadores-de-campanha-sao-suspeitos-de-corrupcao.htm>>. Consultado em 22/09/2014; Estado de São Paulo. **Três empresas bancam 39% da campanha**. Disponível em <<http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,tres-empresas-bancam-39-da-campanha,1555032>>. Consultado em 22/09/2014.

de financiamento FINAMEX em BNDES-exim, o que possibilitou ampliar a linha de financiamento para além dos bens de capital, incluindo a exportação de serviços e produtos. Para Menezes (2010), o apoio à internacionalização ainda era indireto tornando-se direto somente em 2005 quando o banco cria uma linha específica de financiamento para a internacionalização das empresas.

Ao analisar a política industrial do país, a autora Menezes (2010) identifica três momentos. No primeiro, vinculado ao nacional desenvolvimentismo, a política de substituição de importações. O segundo, no governo Fernando Henrique, Estado neoliberal, o modelo substitutivo de exportações. Por fim, a partir do governo Lula o modelo pautado na internacionalização de empresas. Assim, afirma:

Nesse momento, final do século XX, a melhor alternativa para o estímulo e a sobrevivência do parque industrial brasileiro, **mais do que uma política de incentivo às exportações, passou a ser uma política de incentivo à internacionalização das empresas nacionais de fato.** (Menezes, 2010, pág. 23). (grifo nosso).

No ambiente externo, a liberalização econômica e comercial refletiu e impôs mudanças na formulação da Política Externa Brasileira e, conseqüentemente, na política comercial. Os processos de integração que foram iniciados no governo de Fernando Henrique, em especial, os vinculados à América do Sul, como MERCOSUL e IIRSA foram reforçados na agenda do governo Lula.

O Brasil visualiza por meio da consolidação das empresas brasileiras na América do Sul um modo de exercer uma influência política e econômica na região. No caso das construtoras, o apoio fornecido pelo governo brasileiro surge como prerrogativa para ajudar no desenvolvimento regional, sendo respaldado por acordos de integração regional, como a Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Regional Sul Americana (IIRSA).

O fato de o governo priorizar uma agenda sul-americana, compartilhada pelos países da região que incorpora temas de integração de infraestrutura, permitiu que se mobilizassem um conjunto de instrumentos, surgindo um espaço para as políticas públicas de fomento para a internacionalização que encontrou respaldo nos interesses das empresas na região (Sennes, expressão verbal).

O interesse do governo brasileiro em contribuir para a superação dos gargalos da infraestrutura na América do Sul reside no objetivo de integrar os mercados, promover novas rotas para as mercadorias, ou seja, incrementar o seu comércio exterior e, certamente, se fortalecer como um ator político regional.

A integração regional por meio da IIRSA foi proposta pelo presidente Fernando Henrique Cardoso e a implantação dos projetos fez parte da agenda do governo Lula. De modo geral, o Brasil visava à integração da América do Sul, como política externa e, procurava atender aos interesses de setores domésticos, em especial setores exportadores de produtos básicos (carne, óleo vegetal, alimentos, madeira, café e celulose), como política de desenvolvimento interno.

No contexto da integração regional da infraestrutura, o Brasil alia seus objetivos de política externa com o objetivo de promover maior competitividade das empresas.

Um ponto deve ser destacado dentre os instrumentos: o apoio financeiro. Por este raciocínio, Sennes (expressão verbal) compreende que houve nos anos recentes um espaço de legitimidade interna e um espaço de legitimidade externa, representado pela IIRSA, para que os interesses estratégicos e as políticas públicas convergissem. Há uma união entre conjuntura e interesses. Em Angola, por exemplo, a visão estratégica brasileira e seus interesses são demonstrados através da questão do petróleo, da questão do Atlântico Sul e do interesse em uma projeção política regional do Brasil. Este ambiente é propício para se desenhar uma política pública. Um instrumento de financiamento não necessariamente ocorre fora desse contexto ou ambiente (Sennes, expressão verbal).

A conjuntura é vista como uma condição favorável ao financiamento e crédito. No contexto regional sul-americano deve-se atentar que o financiamento é um entrave, pois o Banco de Desenvolvimento dos países é pouco desenvolvido, havendo uma dependência de financiamentos através do Banco Mundial, Banco Interamericano ou BNDES. Em poucos setores, há a possibilidade de crédito privado. Nos anos 90, o principal problema consistia em crédito. Atualmente, a dificuldade perpassa a garantia e seguro de créditos (Sennes, expressão verbal). Em países com estruturas mais pró-mercados ou economias mais abertas como Chile, Peru e Colômbia, há dinâmicas de financiamentos que suprem, em parte, o mecanismo público de fomento.

Para Sennes (expressão verbal), a agenda relatada anteriormente tem sido construída pelo Brasil nas últimas décadas e adquiriu uma conotação específica nos



anos recentes. Com essa afirmação, conclui o autor que é a agenda do governo que promoveu e promove a ação das empresas. O Brasil tem o interesse em fomentar essa política de internacionalização ou exportação de serviços com o intuito de ampliar suas conexões regionais. Há um interesse de segurança, econômico e geopolítico (Sennes, expressão verbal). A projeção econômica do país é alcançada através de um acesso privilegiado aos mercados regionais. O acesso requer infraestrutura. Dessa forma, a integração regional que o Brasil propõe visa a uma projeção brasileira. O objetivo é fazer o mercado externo complementar o mercado doméstico do Brasil. Desse modo, as empresas que perceberam essa agenda e tinham condições, empenharam-se em tecer relações com os governos estrangeiros e apresentar projetos. Houve, assim, a conjunção de três variáveis: interesse estratégico, capacidade econômica e capacidade de execução.

O apoio do governo para a internacionalização, contudo, não garante o sucesso da mesma. Quando há mecanismos de financiamento e de apoio do governo há um respaldo para que contratos se efetivem. Entretanto a internacionalização só ocorre com empresas preparadas para atuar no mercado externo. Em geral, a empresa de grande porte consegue se internacionalizar não necessariamente por causa dos mecanismos que o governo brasileiro oferece, mas pelo seu conhecimento adquirido no mercado doméstico e, em especial, por sua capacidade financeira. O processo de maturação de processo de internacionalização é longo, conforme apontado no capítulo 1 e depende, no caso das construtoras, de conseguir contratos com margens adequadas, ter referências sobre os custos locais, capacidade de mão de obra e logística, entre outros fatores. Conforme, destaca Mendonça (expressão verbal), gerente de estruturação de projetos internacionais da Camargo Corrêa, tais fatores estão além de uma política do Brasil em promover a internacionalização.

Uma política de apoio à internacionalização das empresas que tenha como foco o financiamento é condição importante, mas não única e nem mesmo necessária para o sucesso da internacionalização. O financiamento, conforme conferido pelo BNDES, é importante na obtenção de um contrato porque é um diferencial da empresa brasileira no momento em que ela oferece o seu portfólio de valores<sup>117</sup>. No momento em que a empresa apresenta o seu projeto e o seu financiamento, a forma de licitação ou a forma de contratação é diferenciada (Mendonça, expressão verbal).

---

<sup>117</sup> Entende-se por portfólio de valores, características associadas ao projeto e à empresa, tais como características técnicas, características agregadas como de sustentabilidade e meio ambiente entre outras.

Nota-se uma contradição nas falas sobre o BNDES que expressam, na verdade, o limite do apoio governamental pautado somente na figura do financiamento. Outra contradição dá-se mentalmente retomando a análise de Cervo (2009), pois a transição para o apoio à saída de capitais ou para o novo-desenvolvimentismo, como afirmou Bresser Pereira (2011b), não está totalmente incorporado pela sociedade.

Aprimorar e rever a estratégia para promover a internacionalização deve ser uma premissa do Estado brasileiro. O apoio pautado somente nos recursos do BNDES tem seu alcance limitado e a ampliação das políticas de apoio enfrenta resistência baseada no resquício histórico que aponta restrição à saída de capitais. No relatório da CNI (2013), a principal barreira está em reformular a política de tributação. Assim, a maturação da internacionalização depende de variáveis que nem sempre estão no controle do governo. A aliança entre empresas e Estado, como fonte de inserção internacional, é o caminho escolhido e surge como inevitável e irreversível. Contudo, um ajuste “nos termos do contrato” deve ser realizado. Teoricamente há a disposição política. Conjunturalmente, há que se desenharem novas oportunidades.

### **3.3 O Brasil e as Empresas Estratégicas.**

As transnacionais brasileiras são consideradas, no novo desenvolvimentismo, elementos que, em conjunto com o Estado, são capazes de promover o desenvolvimento nacional e propiciar a realização de objetivos nacionais no cenário internacional. Por este sentido, podem ser denominadas de empresas estratégicas.

Dreifuss (1998), contudo, define como corporações estratégicas, as empresas que possuem como pilar a capacidade de inovação e atuação em diversas áreas. Assim, o setor de pesquisa e desenvolvimento é essencial, pois mantém a empresa no mercado por meio de uma atuação diversificada e com o lançamento de novos produtos ou tecnologias. O conhecimento ou saberes científicos é a característica que faz estas empresas serem consideradas estratégicas.

A relação entre corporações estratégicas e Estados nacionais, segundo Dreifuss, (1988) não implica em enfraquecimento do papel do Estado. Os dois atores interagem na busca de seus objetivos. Os Estados estimulam o funcionamento das

empresas de origem nacional e mapeiam sua intervenção em territórios estrangeiros. Nas palavras de Dreifuss, os Estados agem como “pivôs políticos estratégicos”. Para o autor, não há dúvidas, por exemplo, que este é o modo de ação do governo norte-americano:

Que ninguém tenha dúvida: o governo norte-americano, por exemplo, trabalha junto com as corporações que têm origem e matriz nos Estados Unidos. Ele realiza políticas ativas para preservar a dianteira tecnológica obtida por elas e pelo país. Isso é uma missão nacional, o que mostra que a ideia de espaço nacional não desapareceu. O país é uma plataforma fixa de operações, a partir da qual as corporações decolam para o mundo. (Dreifuss, 1998, p.29)

Na opinião de Dreifuss (1998), o Brasil não possui corporações estratégicas. Dentre as razões, aponta: (1) um parque industrial com vícios; (2) um governo que protela a solução de problemas elementares do país e (3) um processo de abertura econômica inapropriada. Deve-se atentar que o autor escreve no final da década de 90 e, desse modo, apresenta as suas críticas à política industrial do país, ao processo de abertura econômica, ao processo de privatização, citando, por exemplo, o caso da Vale do Rio Doce. Para Dreifuss, o Brasil não é um jogador global justamente por não possuir corporações estratégicas, ressaltando ser necessário compreender que estas corporações não são formadas pelo acaso ou simplesmente pela força do mercado. Para que as empresas se constituam como tal, a ação política estratégica do governo deve estar presente. A defesa da internacionalização das empresas, na última década, é um indicio de formação com tal caráter.

Santos (2013) apresenta um estudo sobre o impacto e os dilemas que envolvem os fundos de riqueza soberano (FRS) brasileiros, criados em 2008. Embora fundos soberanos e empresas estratégicas sejam atores distintos, há semelhanças entre eles no modo como ambos podem ser avaliados com relação à interação diplomática, aos dilemas dos Estados e à política externa brasileira.

Fundos soberanos são definidos pelo autor como entidades que administram excedentes de moeda estrangeira de seus Estados nacionais. Para fins da pesquisa, o autor prefere uma definição informal que aponta para a expansão dos investimentos

transfronteiriços com recursos estatais denominando-os de investimentos soberanos<sup>118</sup>. O volume de recursos à disposição para a estratégia dos Estados gera poder e desconfiança. Gera poder porque, com os recursos, os Estados podem adquirir ativos sensíveis vinculados a matérias-primas, energia e infraestrutura ou interagir diplomaticamente e interferir em assuntos econômico-financeiros, podendo ser considerados um instrumento adicional da política.

Quanto à interação diplomática, Santos (2013) considera que a pressão para que os investimentos se concretizem, nem sempre parte dos países investidores. Por vezes, são os Estados receptores que recorrem aos canais diplomáticos para que os investimentos se realizem em seu território, sendo razoável supor que há uma interação entre os setores diplomáticos e as autoridades nacionais de alto nível.

Um ponto em comum que se coloca tanto para os países que atuam através de suas empresas estratégicas como através de fundos soberanos é a busca por recursos estratégicos. Santos (2013), baseando-se na análise de Klare (2008), distingue a disputa global por recursos naturais em dois grupos consumidores. O primeiro grupo é o das potências industriais, em que se incluem os Estados Unidos, onde a “busca por ativos em terceiros países pode envolver diplomaticamente o Estado, mas é conduzida por suas multinacionais privadas” (Santos, 2013, p.96). O segundo grupo é o dos países emergentes no qual a busca por recursos estratégicos ocorre através de empresas estatais e financiamento governamental. É o caso da China e da Índia. O Brasil é considerado um país que recentemente concorre pelo acesso aos recursos, ainda que o seu déficit seja menor entre seus recursos naturais e seu estágio de desenvolvimento.

O jogo de interesses que envolve as empresas estratégicas ou os fundos soberanos com os Estados é difícil de mensurar, pois as razões econômicas estatais se misturam com as motivações empresariais legítimas o que torna a distinção entre eles, uma questão subjetiva. A motivação estratégica dos Estados não é óbvia, nem declarada. Por isto, é que os elementos políticos devem ser analisados para que se possa estabelecer uma correlação entre os fatos.

Criar empresas estratégicas ou promover investimentos estratégicos no exterior gera impactos na política externa e, conseqüentemente, na atuação diplomática, pois o aumento de contato entre os países, possivelmente, está sujeito a mais divergências.

---

<sup>118</sup> No Brasil, o Banco do Brasil e a Petrobras, por exemplo, são empresas nas quais o Fundo Soberano Brasileiro adquiriu participação acionária como cotista único do “Fundo Fiscal de Investimento e Estabilização” (FFIE) em 2010, conforme informa o autor Santos (Santos, 2013, p.73).

Assim, a projeção do país ocorre em paralelo ao potencial de competição e conflito. Sobre a relação entre investimentos e conflitos, Santos (2013) afirma que o corpo diplomático pode atuar para evitar desequilíbrios. Assim conclui:

Por meio da atividade diplomática, é possível identificar setores e indústrias em que os investimentos soberanos brasileiros seriam de interesse também para o Estado receptor. Quando a coincidência de interesses não é possível, o Brasil, na qualidade de Estado investidor, pode ainda buscar formas de mitigar o potencial conflito com o Estado receptor, sobretudo em países em desenvolvimento, com iniciativas compensatórias, como investimentos e assistência oficial, em condições concessionais<sup>119</sup>, a projetos de desenvolvimento econômico e social priorizados pelo Estado receptor. (Santos, 2013, p.241).

Ainda que o discurso econômico-comercial de cooperação perpassa a premissa de uma política solidária e humana, os interesses políticos envolvem o acesso a mercados, vantagens econômicas e influência em foros multilaterais.

Na visão de Ricupero (expressão verbal) o modo como o Brasil percebe que as empresas podem ser instrumentos ou podem contribuir para perseguir interesses em política externa é genérico, no sentido de que se compreende que, ao se promover um apoio a essas empresas, o Brasil aumenta a sua presença na região. Contudo, não é uma visão tão objetiva quanto à relação dos Estados Unidos com suas empresas. Como exemplo, cita o caso das empresas americanas utilizadas para derrubar o presidente Salvador Allende no Chile. Este é um sentido controverso, cuja postura não deve ser adotada pelo Brasil. No entanto, como uma visão estratégica positiva as empresas brasileiras poderiam ser usadas para ajudar a remover más vontades históricas (Ricupero, expressão verbal).

As empresas, em particular a Odebrecht, afirma o Conselheiro Externo Ricupero, apresentam uma visão estratégica mais clara do que o governo. Na Odebrecht há uma consciência clara de que a área com boa atuação para a empresa é aquela em que o Brasil tem influência político estratégica. Neste ponto, há uma convergência nítida entre a estratégia da empresa e a política externa brasileira.

---

<sup>119</sup> Empréstimos em condições concessionais são aqueles contraídos junto às organizações financeiras internacionais ou fundos, de modo que, por terem características ou objetivos especiais, são concedidos em condições consideradas favoráveis.

Da parte do governo, na opinião de Sennes (expressão verbal), é mais uma idiossincrasia e um processo imperfeito de implementar a política do que um processo coerente. Existe um interesse estratégico, contudo, na prática, isto se mostra de modo caótico no governo. Há os discursos dos diplomatas, mas a capacidade de execução está em outros órgãos como no Ministério da Fazenda e no Banco Central onde não há uma mobilização alinhada com o discurso dos interesses brasileiros. Em outras palavras, a capacidade do Estado em mobilizar as instituições é baixa. A fragmentação de atores dificulta a implementação das diretrizes da macro política.

O Brasil tem uma estratégia para a América do Sul e para as empresas brasileiras, mas é preciso analisá-la como um jogo de interesses e atores, cujo alinhamento de ideias e práticas nem sempre ocorrem. Os resultados da política dos últimos anos não é fruto do acaso, mas as ações adotadas pelo governo não possuem todos os pontos claros e estritamente articulados (Sennes, expressão verbal).

O comércio e o setor de serviços devem ser compreendidos como um modo de fomentar as relações entre os países e de expansão de influência. O desenvolvimento não pode ser pensando excluindo-se a integração comercial.

Historicamente o Brasil é um país que atraiu investimentos externos e não promoveu as suas empresas no mercado externo (CNI, 2013). O que se nota é que ainda é um país iniciante na promoção de investimentos e de empresas estratégicas. No relatório da CNI, afirma-se:

Ainda assim, especialmente quando se compara o processo vivido pelo Brasil com aquele por que passam outros países em desenvolvimento, percebe-se que o Brasil ainda é, entre seus pares emergentes, um ator pequeno. Além disso, a internacionalização de empresas continua sendo um fenômeno bastante volátil no país, sujeito a oscilações conjunturais e evoluindo em um ambiente de políticas que não pode ser classificado como lhe sendo favorável (Relatório CNI, 2013).

A pauta de exportação brasileira ainda se concentra em commodities. Para deter empresas estratégicas há uma preocupação em exportar produtos de maior valor agregado, podendo encontrar referência nos serviços de engenharia. Neste caso, as construtoras atendem requisitos de uma empresa estratégica. Autores (Mazzolo; Oliveira Júnior; Gião) afirmam que este é um setor intensivo em conhecimento capaz de colaborar com o desenvolvimento dos países.

Esse é o caso dos projetos de engenharia. São únicos, descontínuos e crescentemente complexos em função das exigências de clientes, governos e sociedades. Seu mercado internacional é muito competitivo e intensivo em conhecimento, o que favorece empresas orgânicas, flexíveis, ágeis, que trabalhem em estrutura de rede de relacionamento e que criem vantagens e estratégias embasadas em conhecimento, tanto próprio como dos demais parceiros da rede. (Mazzola; Oliveira Júnior; Gião, 2010, p.199).

Promover empresas estratégicas tem se mostrado o caminho para a concorrência internacional. A partir desse ponto, além da questão conjuntural, a questão envolve a capacidade do Estado Brasileiro em promover e agir conjuntamente com as empresas estratégicas.

Mesmo considerando uma visão de formulação incipiente por parte do governo, sobre a atuação de suas empresas, apresenta-se a seguir a importância do setor de serviços de engenharia, no contexto exposto.

### **3.4 A Importância do Setor de Serviços de Engenharia.**

Como visto anteriormente, o cenário internacional aponta para um crescente fluxo de investimento externo nos países em desenvolvimento e, de acordo com Mantega (2005), é também crescente a participação do setor de serviços no comércio mundial. O Brasil possui vantagens comparativas em alguns setores de serviços, com destaque para os serviços de construção. Setor que adquire impulso com a necessidade de infraestrutura dos países em desenvolvimento.

É preciso diferenciar aspectos importantes da internacionalização de empresas, de modo geral da exportação de serviços, ainda que a exportação de serviços de engenharia possa gerar a exportação de bens para a execução da obra:

<b>Exportação de serviços de engenharia</b>	<b>Internacionalização de empresas (mercadorias)</b>
Bem intangível	Mercadoria tangível
Fluxos de investimento	Presença comercial
Atua como Investidor	Assume riscos locais (custo maior de reversão)
Prazo de permanência no país estrangeiro: temporário/ curta a média duração	Prazo de permanência no país estrangeiro: Longa duração (acima de 10 anos).

Fonte: Elaboração própria.

Assumindo as diferenças entres os setores, evidencia-se que são necessárias políticas diferenciadas para cada um deles. Contudo, tanto uma empresa que exporta serviços quanto uma que exporta produtos podem ser relacionadas na estratégia governamental de possuir influência no mercado externo. Nas palavras de Fleury:

“A exportação de serviços de engenharia é bastante diversa e específica. Os “bens” intangíveis, nesse caso, não são mais produzidos no país vendedor, mas, muitas vezes, totalmente nos limites geográficos do país comprador. O processo de comercialização envolve, quase sempre, grande quantidade de recursos, com ingredientes políticos e negociações governo-a-governo.” (Fleury, 1986, p. 022).

No comércio de serviços estão inclusos três setores: o de transporte, o de viagens e de outros serviços. Os serviços de engenharia, construção e software são discriminados na categoria de outros serviços com crescimento anual de 8,1% entre 1994 a 2004. É uma categoria expressiva tendo em vista que em 2004 corresponde a 47% do comércio de serviços, enquanto o setor de transporte representa 23,6% e o setor de viagens 29.4% (Mantega, 2005).

O setor de serviços cresce em importância ao considerar as novas características no processo de competição. Assim, a importância atribuída é recente. Três razões são descritas por Galvão e Catermol (2008) para a menor relevância atribuída ao setor em comparação, por exemplo, ao setor de bens. Primeira, não havia a percepção de que o setor, salvo o relativo a turismo e transporte, pudesse gerar divisas no exterior. Segunda, não se relacionava a promoção do setor de serviços com o



crescimento econômico. Por fim, produtividade e inovação não eram características proeminentes do setor.

Com a competição em escala global, agregar valor pressupõe conhecimento, inovação e investimento em pesquisa. O setor de serviços é visto como fundamental para agregação de valor nas transações comerciais brasileiras. As operações de serviços são um incremento nas transações internacionais de vários setores.

A exportação de serviços tem crescido mundialmente. Quatro fatores explicam o crescimento: (a) crescimento dos serviços à distância possibilitados pelas tecnologias de comunicação; (b) redução das barreiras ao comércio de serviços, promovida pelo Acordo Geral sobre Comércio e Serviços (GATS) em 1995<sup>120</sup>; (c) aumento da transnacionalização das empresas que impulsionam o setor de serviços e (d) processo de terceirização com demanda por serviços em outros serviços (Galvão; Catermol, 2008)

No Brasil, os setores de serviços mais competitivos são: serviços de construção, serviços profissionais e serviços de TI. A balança de pagamentos no setor de serviços, no caso do Brasil, é historicamente deficitária desde 1947 até os dias atuais. Além disso, o déficit tem se tornado maior ao longo dos anos (Galvão; Catermol, 2008; Machado, 2014). Os dados apresentados por Machado (2014) revelam o crescimento do déficit de 2003 a 2013.

Tabela : Saldo do Setor de Serviços - 2003 a 2013 (em US\$ bilhões)

<b>Brasil</b>	<b>Receita</b>	<b>Despesa</b>	<b>Saldo em Serviços</b>
<b>2003</b>	10.447	- 15.378	- 4.931
<b>2004</b>	12.584	- 17.261	- 4.678
<b>2005</b>	16.047	- 24.356	- 8.309
<b>2006</b>	19.476	- 29.116	- 9.640
<b>2007</b>	23.954	- 37.173	- 13.219
<b>2008</b>	30.451	- 47.140	- 16.690
<b>2009</b>	27.728	- 46.674	- 19.245
<b>2010</b>	31.599	- 62.434	- 30.835
<b>2011</b>	38.209	- 76.141	- 37.932
<b>2012</b>	39.864	- 80.905	- 41.042
<b>2013</b>	39.133	- 86.349	- 47.216

Fonte: BCB apud Machado (2013).

<sup>120</sup> O debate inicial sobre o comércio de serviços foi incluído na Rodada do Uruguai (1986/1994) por pressão dos países desenvolvidos, em especial dos Estados Unidos. A demanda dos países desenvolvidos era pela negociação em torno de novos temas, como serviços, propriedade intelectual e investimentos. Esta agenda enfrentou resistência por parte dos países em desenvolvimento cujos interesses não estavam contemplados na nova agenda, mas ainda restrito ao comércio de mercadorias e produtos agrícolas.

Dos serviços que geram superavit na balança de pagamentos do Brasil estão o aluguel de imóveis, o setor de engenharia e construção, o de profissionais liberais e serviços financeiros. Nos demais, como viagens internacionais, computação e informação, seguros, aluguel de equipamentos entre outros, o país é deficitário.

Para Jordão (2012), a importância da exportação de serviços de engenharia reside no grande mercado que pode ser conquistado pelas empresas brasileiras tanto na América do Sul quanto na África, pois se trata de um setor que gera empregos qualificados, implica em exportação de bens de produção e abre mercado para empresas brasileiras parceiras. Deve-se lembrar de que a exportação de serviços de engenharia implica em uma exportação de bens em que há uma exigência do financiamento do BNDES de que os produtos sejam brasileiros.

O setor de exportação de serviços, em países desenvolvidos, corresponde a aproximadamente 80% do PIB ou até 40% das exportações (Santos, 2006<sup>121</sup>). No Brasil, dados divulgados pelo IBGE apontam que em 2013 o setor de serviços correspondeu a aproximadamente 70% do PIB brasileiro. Em 2003, o setor correspondia a aproximadamente 65% do PIB. Um aumento em 5 pontos percentuais, enquanto que para o mesmo período houve um recuo de aproximadamente 3 pontos percentuais no setor da indústria que passou de cerca de 28% em 2003 para 25% em 2013.

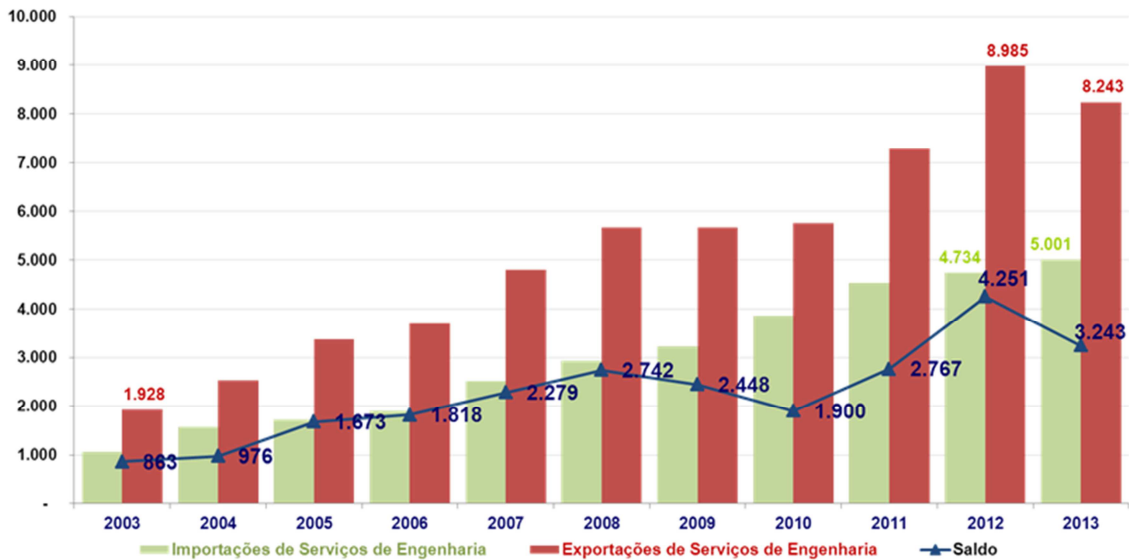
Os dados sobre a exportação de serviços no Brasil não são claros, em parte, porque até recentemente não havia como diferenciar nas estatísticas o tipo de serviços que era exportado. Para reverter este quadro, em 02 de abril de 2012, através do Decreto nº 7.708, foi publicado a Nomenclatura Brasileira de Serviços Intangíveis e outras Operações que Produzam Variações no Patrimônio (NBS). Como parte do Plano Brasil Maior (2011-2014), a nomenclatura tem por objetivo propiciar uma melhor classificação, o que permitirá uma melhor elaboração e avaliação para políticas públicas.

Luciene Machado apresenta no Encontro Nacional de Comércio Exterior (ENAEX) de 2014, dados sobre a exportação e importação dos serviços de engenharia no período de 2003 a 2013. Os dados estão expostos na figura a seguir:

---

<sup>121</sup> SANTOS, Fabiano. Poder Legislativo, Exportação de Serviços e seus Benefícios para o Desenvolvimento Econômico. IN: Integração Regional, Exportação de Serviços e Desenvolvimento Econômico no Brasil. Cadernos Necon, 2006.

Figura : Balança de Pagamentos do Setor de Serviços de Engenharia (US\$ milhões)



Fonte: BCB apud Machado (2013).

Santos (2006) ressalta que o setor de serviços deve ser incorporado na política brasileira de modo mais agressivo. Além da expressividade no PIB, o setor de serviços, em especial o de engenharia, é um dos poucos setores que geram superávit na balança de pagamentos, conforme nota-se na figura acima (Figura 4). A exportação de serviços de engenharia brasileira gera emprego no Brasil com mão de obra qualificada. Além do mais, durante a execução da obra, a empresa conhece melhor o mercado local, facilitando novos investimentos.

De acordo com Castro, presidente em exercício da Associação do Comércio Exterior do Brasil, em setembro de 2012, são poucos os países que exportam serviços de engenharia. Para que a exportação destes serviços se concretize Castro afirma serem necessárias três condições, a saber: capacidade técnica e de gestão; instrumento público de apoio ao financiamento e mecanismo de seguro de crédito. Dentre os países capacitados para a exportação, o autor os classifica de acordo com seu modo de atuação. A seguir a classificação apresentada por Castro. Em tradição: Europa, EUA e Japão; Em volume: EUA, França, Alemanha, Reino Unido e Japão; Em agressividade: China, Itália e Espanha. Em crescimento acelerado: China, Coréia do Sul e Índia. Em estabilidade ascendente: Brasil; Em declínio: Argentina, México e Oriente Médio.

Nota-se que o autor considera o Brasil, um exportador de serviços em estabilidade ascendente, enquanto que a China, por exemplo, é considerada um exportador agressivo. As empresas chinesas têm atuado em mercados disputados pelas empresas brasileiras, como América do Sul e África. André Clark, presidente internacional da Camargo Corrêa, menciona a atuação das empresas chinesas na África em sua exposição no Seminário Investimento Estrangeiro na África, em 11 de fevereiro de 2014, na Confederação Nacional da Indústria (CNI), em Brasília. Em sua fala, sugere que haja uma ação do governo brasileiro com uma agenda estratégica coerente para alavancar a posição brasileira frente à presença chinesa.

Na América Latina, a China também tem atuado de modo agressivo (Simão, expressão verbal). Na perspectiva dos interesses brasileiros pode ser interessante uma parceria com a China na América Latina desde que a liderança seja do Brasil.

Castro salienta a importância da exportação dos serviços de engenharia afirmando que estes são um “produto ainda invisível, mas a economia que movimenta é cada vez mais visível”. Destaca que o mercado da América Latina é estimado entre US\$10 a US\$15 bilhões.

Deve-se mencionar que o setor de exportação de serviços de engenharia está concentrado em poucas empresas, o que gera críticas quanto à formação de oligopólio.

Paulo Simão (expressão verbal), presidente da Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC reafirma que o mercado da exportação de serviços é importante para o Brasil. Contudo, em sua opinião, não há política para viabilizar a internacionalização, apesar de o governo demonstrar interesse em avançar no processo de integração e apontar para um discurso de facilitação de comércio regional. Para Simão, o mercado continua limitado às megaconstrutoras que, realmente, possuem uma intensidade na exportação de serviços de engenharia. O ideal, em sua opinião, seria que esse mercado se abrisse, no mínimo, para as médias construtoras. Para que isto aconteça, nos últimos dez anos, foram realizadas iniciativas, primeiramente no âmbito do MERCOSUL e, posteriormente, no âmbito da Unasul, com a IIRSA, momento em que o interesse do governo em avançar com o projeto era grande. O Brasil tem interesse que suas empresas conquistem o mercado externo para que o país possa ter autonomia sobre o MERCOSUL, sobre a América Latina e possa assumir uma posição de destaque.

Um dos principais problemas que travam o processo de exportação de serviços de engenharia, pela média empresa, reside na série de fragilidades que esta apresenta.

De forma que se não houver um respaldo concreto do governo brasileiro, a empresa não tem condições de arriscar seu capital e esforço em obras no exterior (Simão, expressão verbal). São apontados como procedimentos que dificultam o processo: a ausência de acordos entre os países para facilitar a entrada e saída de equipamentos, a transferência do *know-how*, bem como clareza quanto às regras de tributação e a burocracia aduaneira. Na essência, o não avanço do processo reside, em especial, no desentrosamento entre os setores do governo. A sugestão é de que houvesse um estreitamento das relações, no mínimo, entre o Ministério do Planejamento, Itamaraty e Receita Federal.

O entrave raramente é a situação política do país que recebe a obra no mercado da América do Sul, mesmo em países considerados problemáticos. Os projetos são vistos como uma oportunidade de desenvolver o mercado deles, através das empresas que possuem *know-how* e tecnologia moderna (Simão, expressão verbal).

O mercado para as médias empresas é a América do Sul, inclusive pela facilidade de acesso. O mercado da África não é o foco destas empresas, onde a competição é maior, com a forte presença das empresas chinesas e europeias, sem condições, portanto, de disputa de mercado. Por outro lado, segundo Simão (expressão verbal), não faz sentido para a média empresa brasileira assumir um alto risco no mercado externo quando há uma demanda no mercado doméstico ou regional.

O discurso de aliar o processo de internacionalização de empresas à política brasileira é algo novo, com boas ideias, mas que não pode ser considerado um projeto que esteja em andamento. Contudo, é uma proposta que deve permanecer. Conclui Simão (expressão verbal) que se o Brasil não se conscientizar de que deve formar o bloco da América do Sul ou da América Latina, como um bloco forte e realizar parcerias com outros blocos, com o Brasil liderando, não haverá avanço. Em sua opinião, provavelmente o país não esteja maduro pra fazer isso. Por mais que o Brasil queira avançar, talvez não tenha essa capacidade (Simão, expressão verbal).

Com a IIRSA houve a expectativa de que as empresas médias atuassem mais no mercado externo, pois mesmo que as obras da IIRSA possam ser consideradas de grande porte, se analisadas em seu conjunto, como por exemplo, a estrada do Pacífico, esta obra poderia ser desmembrada em obras menores, fases ou trechos (pontes, passagens, trechos de rodovias) e uma empresa de médio porte teria condições plenas de executá-las. Há, na opinião de Simão, um mito de que somente grandes empresas podem atuar em um projeto de construção. Mesmo na construção de uma barragem,

cujo conhecimento técnico requer a participação de uma grande empresa, há uma série de empreendimentos que acompanham o projeto, como a construção de vilas, saneamento, hospitais, que poderiam ser de responsabilidade da média empresa sem que houvesse a necessidade de terceirização por meio das megaconstrutoras.

Através do MERCOSUL, da Unasul e com intermédio da FIIC busca-se uma relação comercial organizada, com fluxo de operação tranquilo, com sustentação financeira e com segurança jurídica. A Federação Interamericana da Indústria da Construção (FIIC) que abrange 18 países da América do Sul e é composta pelas Câmaras das Indústrias da Construção destes respectivos países é a responsável por fornecer orientações e desenvolver o mercado, de forma a promover uma relação entre as empresas com a troca de experiências e facilitar o acesso às entidades internacionais como Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. A frustração na fala do presidente da CBIC, que também foi vice-presidente da Federação Interamericana da Indústria da Construção, no período de 2003 a 2011 e vice-presidente da Confederação das Associações Internacionais de Empreiteiras de Construção (CICA) na gestão 2010 a 2012, é uma constante. Os esforços para abrir o mercado para as médias empresas não têm se traduzido em resultados. Sugere, por exemplo, que o Parlamento do MERCOSUL poderia ser um lugar de discussão dos projetos, mas nunca funcionou (Simão, expressão verbal).

Os países desenvolvidos e, cada vez mais, os países em desenvolvimento têm intensificado mecanismos de apoio à exportação de serviços com maior valor agregado. Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha, França e China possuem agências públicas, agências de crédito à exportação que apoiam a exportação de serviços. Se no Brasil, existem o BNDES e o FGE, na China há o China Exim somado ao Sinosure, nos Estados Unidos, o US Exim, somente para citar alguns exemplos.

No Brasil, um dos principais instrumentos é o financiamento pelo BNDES, cujos valores de desembolsos no apoio à exportação para o comércio e serviços de construção, de 2004 a 2013, são demonstrados a seguir.

Tabela : Desembolso Anual do Sistema BNDES - apoio à exportação (2004 a 2013)<sup>1</sup> - US\$ mil

<b>Categoria</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>Comércio e Serviços de Construção</b>	227,990	292,152	180,322	599,766	917,846	1,359,908	759,526	1,390,365	1,410,066	1,339,461
<b>Total <sup>2</sup></b>	3,861,018	5,861,889	6,376,402	4,190,449	6,595,136	8,308,694	11,255,179	6,714,630	5,466,930	7,136,514

<sup>1</sup> Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE).

<sup>2</sup> Refere-se ao total de desembolso realizado somando-se as seguintes categorias: agropecuária, indústria extrativa, indústria de transformação e demais setores de comércio e serviços incluindo-se o de construção.

Fonte: BNDES (adaptado).

Observa-se que o valor do desembolso aumentou consideravelmente no período de 2004 a 2011. O valor de 2011 é aproximadamente seis vezes maior que o de 2004.

De acordo com Galvão e Catermol (2008) as condições de financiamento oferecidas são determinantes para a exportação de serviços de alto valor agregado tanto quanto a qualidade do serviço que é oferecido. A China disputa o mercado de serviços de engenharia com o Brasil e tem se tornado uma grande exportadora deste setor. Possui uma política de financiamento competitiva com taxas de juros abaixo de mercado para saída de IDE e possui *know-how* adquirido em obras de investimentos públicos.

O Brasil, de 1990 a 2012, tem perdido espaço na participação do fluxo de investimento externo, parcialmente recuperado pós 2005, enquanto que a China aumentou consideravelmente sua participação. Em 1990, o Brasil possuía um estoque em IDE maior que a China considerando a participação dos países no IDE mundial. Em 2012, o estoque de IDE da China é superior ao do Brasil. A comparação pode ser observada na tabela a seguir:

Tabela : Estoque de IDE - Brasil e China - 1990 a 2012.

	1990		1995		2000	
	Valor	% Mundo	Valor	% Mundo	Valor	% Mundo
<b>Brasil</b>	41.044,14	1,96%	44.473,67	1,17%	51.946,19	0,65%
<b>China</b>	4.455,00	0,21%	17.768,00	0,47%	27.768,39	0,35%
	2005		2010		2012	
	Valor	% Mundo	Valor	% Mundo	Valor	% Mundo
<b>Brasil</b>	79.259,27	0,63%	188.637,34	0,89%	232.847,98	0,99%
<b>China</b>	57.205,62	0,45%	317.210,59	1,50%	509.000,67	2,16%

Fonte: UNCTAD, World Investment Report (2013) apud CNI (2013) – adaptado.

No Brasil, segundo a CNI, faz-se necessário uma política mais abrangente de incentivo ao IDE; uma política que elimine os obstáculos aos mecanismos de apoio à internacionalização, à formação de uma estratégia de “neutralidade competitiva” favorecendo as empresas brasileiras frente às suas concorrentes. Faz-se necessário, também, a instauração de um órgão de coordenação para agregar as informações e



iniciativas dos diferentes setores governamentais e empresarias. Os avanços no apoio ao IDE podem ser efetivados em quatro áreas: a tributária; a área de financiamento e seguro de crédito (agilidade do BNDES em ampliar a função do FGE); a área de política externa e a área de integração entre Política e Desenvolvimento (P&D) e o IDE (CNI, 2013).

Embora haja iniciativas, na visão da Confederação Nacional da Indústria não há uma política de apoio à internacionalização.

No entanto, o Brasil não conta com uma política de apoio à internacionalização de suas empresas através de IDE. Ou seja, não existe um conjunto de iniciativas e ações públicas coordenadas, consistentes entre si e envolvendo distintos órgãos de Governo e parcerias com o setor privado. (CNI, 2013, pág.12).

Contudo, salienta-se, nesta pesquisa, que os setores são atingidos pelas iniciativas de promoção à internacionalização de maneiras diferentes, o que sugere que cada modalidade de serviço tenha uma forma de apoio que identifique as principais barreiras vigentes. Ao se tratar de modo abrangente, a política de apoio pode ser restrita, mas, no caso específico do setor de construção, há elementos e instrumentos direcionados de apoio ao setor. Linhas de crédito oferecidas pelo BNDES e apoio político externo podem não ser aspectos suficientes, porém são a essência da dinâmica do setor. Pode-se, inclusive, afirmar que o setor de construções no Brasil tem uma política mais acentuada e direcionada no rol de políticas de incentivo à exportação brasileira de serviços.

Diante do quadro descrito, no próximo capítulo analisa-se como o mercado da América do Sul é importante para as empresas de construção brasileiras e para a política exterior do Brasil. Ademais, pormenoriza-se o apoio do BNDES e da diplomacia na atuação do mercado regional, no período recente.

## **CAPÍTULO 4: AS EMPRESAS BRASILEIRAS DE CONSTRUÇÃO E ENGENHARIA NA AMÉRICA DO SUL.**

Dentre os investimentos brasileiros no exterior e, em especial, na América do Sul, destaca-se o realizado por intermédio das empresas de engenharia brasileiras devido a sua relação com o processo de integração regional. Desse modo, desde 2000, quando a Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) foi aprovada pelos doze países da região, os investimentos vinculados à iniciativa contribuíram para a consolidação das empresas brasileiras de construção nos mercados vizinhos.

Deve-se recordar que, na perspectiva da política externa brasileira, a América do Sul adquire destaque no discurso de posse do presidente Lula em 2003, no Congresso Nacional, ao afirmar: “A grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social<sup>122</sup>.” Para a realização desses ideais as medidas práticas incluiriam fortalecer o MERCOSUL e realizar uma integração que tivesse como base as questões econômico-comerciais. Neste caso, visualiza-se a vertente econômica-comercial como forma de instrumentalizar a integração política.

Na perspectiva das empresas, de acordo com Chudnovsky & Lopez apud Correa e Lima (2008), as empresas dos países em desenvolvimento tendem a iniciar o processo de internacionalização de suas atividades produtivas nos países com grau de desenvolvimento semelhante ou inferior. De acordo com esta visão, para as empresas brasileiras, a América do Sul poderia ser analisada como um mercado natural. Dados da Fundação Dom Cabral apontam para a coerência da afirmativa, uma vez que 63,3% das empresas brasileiras<sup>123</sup> tiveram sua primeira subsidiária internacional instalada em países da América Latina.

Além disso, segundo a pesquisa realizada pela Fundação Dom Cabral, em 2013, dos sete<sup>124</sup> países com maior presença de empresas brasileiras, cinco são países da

---

<sup>122</sup> Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional Brasília – DF, 01 de janeiro de 2003.

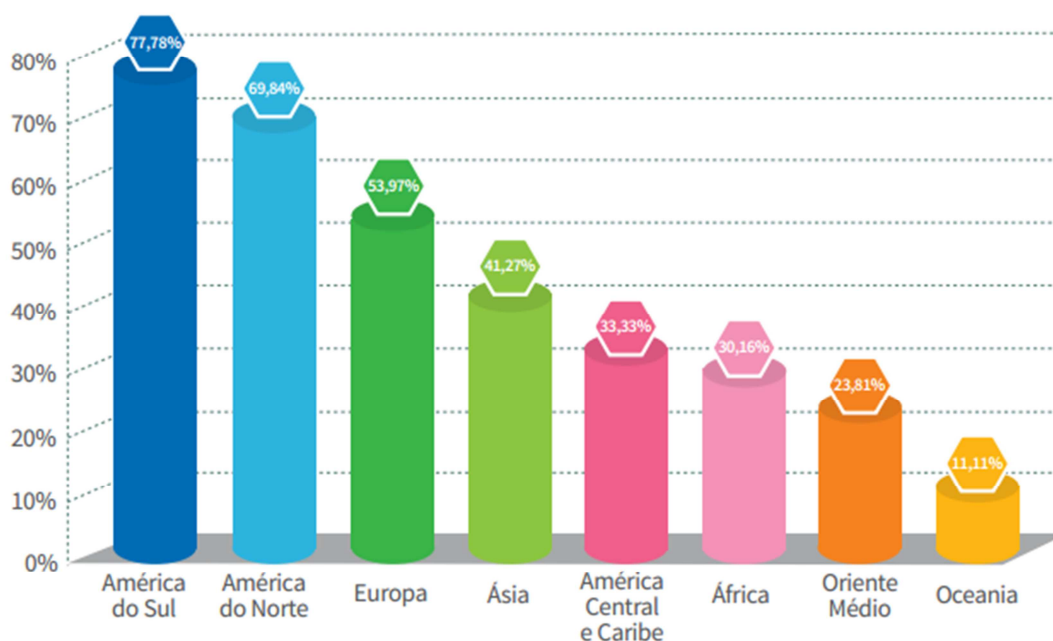
<sup>123</sup> Empresas participantes da pesquisa realizada pela Fundação Dom Cabral em 2012.

<sup>124</sup> Na ordem de países com maior presença de empresas brasileiras: Estados Unidos, Argentina, Chile, Colômbia, Uruguai, México e Peru.

América do Sul (Argentina, Chile, Colômbia, Uruguai e Peru). A atuação das empresas brasileiras concentra-se em três mercados: América do Sul, América do Norte e Europa, respectivamente. Para Hiratuka e Sarti (2011), avaliar a forma como os investimentos estão distribuídos geograficamente revela o quão importante são os países da América Latina para a internacionalização brasileira. De acordo com os autores, “a América Latina constitui-se na principal região de localização das filiais das multinacionais brasileiras” (Hiratuka e Sarti, 2011, p. 46).

A figura abaixo ilustra a presença das empresas brasileiras por região geográfica, atestando a importância do mercado sul-americano. Aproximadamente 78% das empresas, dos variados setores, que atuam no mercado externo atuam na América do Sul.

Figura : Dispersão Geográfica das Empresas Brasileiras<sup>1</sup> no Mundo.



<sup>1</sup> Porcentagem das empresas que possuem subsidiárias ou franquias nessa região.

Fonte: Ranking FDC das Multinacionais Brasileiras 2013 (FDC, 2013)

Para as construtoras, a América do Sul é, também, o principal mercado. De acordo com os autores, somente com o amadurecimento das atividades é que as empresas buscam competir com outras, localizadas em países mais desenvolvidos. A busca por novos mercados gera incertezas e riscos quanto aos resultados que só serão

minimizados com o conhecimento do processo de internacionalização e da cultura do país em que se investe. Além da América do Sul, as construtoras brasileiras têm expandido as suas atividades para a África e o Oriente Médio e, em geral, encontram dificuldades para competir em mercados como dos Estados Unidos, Europa e Japão, ou seja, mercados de países mais desenvolvidos e com maior competitividade. (Campos,2008). Aliado a tal fato, no que se refere ao setor de construção, de acordo com Carvalho e Sennes (2009), as construtoras americanas e europeias possuem maior dificuldade de aceitar o risco político associado ao investimento nos países sul-americanos (Brasil, 2009). Com isso, o mercado é menos competitivo em relação ao espaço para atuação das construtoras brasileiras.

Carvalho e Sennes (2009) afirmam que a América do Sul é o mercado importante para as construtoras brasileiras. De modo geral, a região é responsável por 30% do faturamento global dessas empresas (Carvalho e Sennes, 2009, p 27).

Dois fatores se aliam na conjunção de interesses entre governo e empresas na América do Sul. De um lado, para o governo, a região é prioritária para o desenvolvimento e estreitamento das relações regionais e bilaterais. De outro lado, para as construtoras, o mercado sul americano é o principal e primeiro mercado de atuação. Segundo Sennes et al. (2007), para os serviços de infraestrutura, a região sulamericana é um mercado prioritário na estratégia de internacionalização.

A trajetória da internacionalização das empresas de engenharia, como já abordado, inicia-se na década de 70. Posteriormente, na década de 80 e primeira metade da década de 90, o setor de construção (individualmente) foi aquele como maior número de instalações de unidades no exterior (Iglesias e Veiga, 2002, p. 395).

A partir da segunda metade da década de 1990, o MERCOSUL como processo de integração regional foi o fator que gerou oportunidades de investimento no exterior. Da mesma forma, a partir dos anos 2000, o processo de integração regional de infraestrutura, IIRSA, tornou-se um motivador para investimentos no mercado externo, em especial, para as empresas de engenharia. Na carteira consensual de projetos da IIRSA de junho de 2010 estavam previstos 524 projetos, entre hidrelétricas, portos, hidrovias e rodovias. Este mercado é disputado pelas construtoras brasileiras.

Em pesquisa divulgada pela CNI, cinco fatores são apontados para a prioridade conferida pelas construtoras à América do Sul: proximidade geográfica, afinidade

cultural, conhecimento do mercado e riscos políticos, possibilidade de utilização do mecanismo CCR e conjuntura da IIRSA (Sennes e al., 2007).

Marcelo Odebrecht, presidente da Construtora Norberto Odebrecht, em entrevista para Engineering News Record, em 2008<sup>125</sup>, afirma que a América Latina e a África estão tendo o maior crescimento em nível internacional, em termos de infraestrutura. Esta maior taxa de crescimento ocorre desde 2003. Neste caso, difere dos Estados Unidos e Europa que têm mantido a taxa constante.

Para a Camargo Corrêa, a América do Sul é um mercado potencial e estratégico, em especial no que se refere à agenda energética que é uma agenda estratégica brasileira na região. De acordo com Machado (expressão verbal), a carteira do BNDES está calcada na geração, transmissão e distribuição de energia na região sul-americana por entender que esta é uma agenda necessária para a integração com redução de desigualdades, além de agir sobre um fator que pode limitar o desenvolvimento dos países da região que é a falta de energia. A América do Sul, ademais, ainda na visão da Camargo Corrêa, tem um vasto mercado em termos de aproveitamento hídrico, gás, óleo, necessidade de integração de obras de logística, infraestrutura, ligações e distribuição de energia, hidrovias e outros.

O diplomata Parkinson (expressão verbal) complementa a visão do governo afirmando que uma das formas de estimular o processo de internacionalização é através da infraestrutura, com a melhoria do transporte aéreo, do transporte marítimo e a construção de estradas. Esta seria uma forma de criar aberturas ao comércio internacional e o fomento da infraestrutura é um estímulo à realização de investimentos.

Na visão de Marcelo Odebrecht, o crescimento do mercado em infraestrutura na América Latina e África ocorre devido ao grande déficit nesta área. Foi somente nesses últimos anos que os países apresentaram uma capacidade financeira para resolver esta deficiência em infraestrutura. Para o diretor da Odebrecht a demanda cresceu tanto que a empresa teve de se adaptar para conseguir supri-la. A expectativa é que esta demanda dure até 2018 (ENR, 2008).

Em 2008, de acordo com a pesquisa da Fundação Dom Cabral<sup>126</sup>, das vinte maiores multinacionais brasileiras por ativos no exterior, três eram do ramo de construção: a Odebrecht, a Camargo Corrêa e a Andrade Gutierrez. O BNDES contribui

---

<sup>125</sup> ENR – Engineering News Record. **Q&A with Marcelo Odebrecht, President of Construtora Norberto Odebrecht S.A.** 07/02/2008. Disponível em: <<http://enr.construction.com/features/International/archives/080702f.asp>>

<sup>126</sup> Ver: Hiratuka e Sarti (2011).

para esse processo com uma linha de financiamento para projetos de infraestrutura no exterior<sup>127</sup>. Em 2004, o desembolso do BNDES Exim para este setor foi de US\$ 227.990 mil e, em 2008, foi de US\$ 917.846 mil<sup>128</sup>, o que significa que praticamente quadruplicou no período.

Cristiano Franco Berbert (expressão verbal), responsável pela Divisão de Investimentos<sup>129</sup> do Itamaraty em 2013 reforça que a América do Sul é uma região prioritária para a política externa brasileira. Lembra, inclusive, que a importância dessa região já foi destacada por Lampreia e Celso Lafer. Na Divisão de Investimentos do Ministério das Relações Exteriores acompanham-se iniciativas de investimentos para diversas regiões (como África, BRICS), mas a América do Sul é prioritariamente tratada por um setor específico do Itamaraty que é a Coordenação-Geral de Assuntos Econômicos da América do Sul, Central e do Caribe (CGDECAS). Isto porque, segundo o secretário, a América do Sul é tão importante para o governo que é tratada juntamente com uma área política, possuindo um setor específico para acompanhar as demandas da região, inclusive demandas de investimentos.

A expansão das empresas brasileiras no mercado externo, em especial América do Sul, é parte da política externa brasileira, no sentido em que atendem a interesses do Brasil, tais como o retorno de divisas, a promoção comercial com vistas à expansão do soft power, a geração de empregos com contratação de mão de obra local, a promoção da cultura e, em especial, a redução da distância psíquica (Berbert, expressão verbal).

O ministro João Carlos Parkinson, Chefe da Coordenação-Geral de Assuntos Econômicos da América do Sul, Central e do Caribe (CGDECAS) em 2013, especifica a questão afirmando que não há dúvidas de que a região da América do Sul é prioritária para o governo brasileiro. Contudo, afirma que dada a evolução do capitalismo e das economias, a América Latina já não é suficiente para os ganhos de escala que as empresas brasileiras buscam e que, por isso, outras regiões merecem destaque como é o caso do continente africano.

No momento, no entanto, deve-se destacar que o governo busca fazer com que as empresas passem a atuar com o apoio do governo brasileiro. Antes, este apoio se

---

<sup>127</sup> BNDES Exim Pós-Embarque. Os itens financiáveis por esta linha de crédito são: (1) comercialização no exterior de serviços associados à exportação de bens elegíveis, limitada a 30% do valor da exportação e (2) comercialização no exterior de serviços de construção civil e engenharia.

<sup>128</sup> Fonte: Hiratuka e Sarti (2011)

<sup>129</sup> De acordo com o Itamaraty, a Divisão de Investimentos foi criada em janeiro de 2012 com o objetivo de apoiar as empresas brasileiras e auxiliar no fluxo de investimentos.

fazia analisando-se caso a caso, sem que houvesse uma estratégica para o continente. Na atualidade, pode-se afirmar que existe uma estratégica para a região da América do Sul e que o governo, bem como o Itamaraty, o Ministério da Fazenda e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior têm interesse em diversificar as empresas que atuam na região, de modo que não somente grandes empresas sejam beneficiadas ou contem com o apoio do governo, mas também que pequenas e médias empresas e setores intensivos em tecnologia possam se internacionalizar e se manter no mercado externo (Parkinson, expressão verbal).

Desse modo, a união dos interesses empresariais e do governo se traduz na expansão das obras do setor nos anos 2000, o que se demonstrará a seguir. Posteriormente, explicitar-se-á a dinâmica de apoio do governo através de dois instrumentos: o BNDES e a diplomacia.

#### **4.1 A Expansão das Construtoras Brasileiras a partir dos Anos 2000.**

Para esclarecer a expansão das construtoras brasileiras a partir dos anos 2000 na América do Sul teve-se como base o número de obras realizadas por três construtoras brasileiras: Odebrecht, Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez, do momento em que começam a atuar na região até a atualidade<sup>130</sup>.

Deve-se atentar para uma dificuldade metodológica na apresentação dos dados. Para as obras elencadas priorizou-se a data de contratação da obra. Nem sempre os dados fornecidos pelas próprias construtoras ou fontes diversas foram precisos. Outra ressalva que deve ser mencionada é que a data de contratação pouco alude sobre o período de negociação para viabilização da obra. Como exemplo, a Rodovia do Pacífico, no Peru, remete a negociações desde 1981 e somente conjugaram-se as variáveis que permitiram a sua execução em 2006. O que se alude para além das negociações é que pós 2002 as condições políticas e econômicas se mostram favoráveis

---

<sup>130</sup> Os dados disponibilizados pelas empresas e pelas respectivas fontes não são dados agregados. Para fins da pesquisa as fontes foram cruzadas para que houvesse o levantamento do número de obras. Assim, os dados estão sujeitos a divergências devido à interrupção da obra, obras realizadas em consórcio ou não divulgação dos dados por parte da empresa.

para uma expansão das construtoras brasileiras na região, o que se verifica pela retomada ou consolidação nos mercados sul-americanos de 2002 a 2013.

O caso da Camargo Corrêa ilustra a expansão para o mercado externo, em especial, a partir da segunda metade da década de 90. Depois da construção da Usina de Guri na Venezuela, no período de 1978 a 1986, a empresa volta a atuar no exterior somente em 1994 quando constrói, na Bolívia, uma rodovia de 56 km entre Patacamaya e Tambo Queimado. A obra foi realizada no período de 1994 a 1996. O quadro a seguir evidencia a trajetória da internacionalização da Camargo Corrêa e explicita seus mercados e capacidade de atuação. Pelo quadro apresentando é possível perceber que a demanda de obras atendida pela Camargo Corrêa passa a ser maior a partir de 2004, considerando somente a América do Sul.

Quadro : Obras Camargo Corrêa – América do Sul – (1978-2013)

Data	País	Obra
1978-1986	Venezuela	Ampliação da Usina Hidrelétrica de Guri
1994 -1996	Bolívia	Construção de trecho de 56km de rodovia entre Patacamaya e Tambo Queimado
1996 -1999	Colômbia	Estação de tratamento de água de San Francisco
1996 -2000	Peru	Construção de dois trechos das rodovias Corral Quemado e Rio Nieva
1997	Peru	Construção de trecho da rodovia Ilo-Desaguadero
2004	Peru	Trecho da rodovia Ponte Matachico-Huancayo
2004 -2006	Suriname	Construção da estrada Haul Road
2005	Bolívia	Construção de 140 km do corredor transoceânico Roboré-El Carmen
2005	Peru	Construção de trecho do Corredor Interoceânico Sul de 350km
2005	Colômbia	Usina Hidrelétrica de Medellin Porce III
2005 – 2010	Venezuela	Recuperação da barragem El Guapo
2007	Peru	Construção do trecho da Rodovia Puente Chino-Puente Pumahuasi.
2007	Peru	Rodovia Interoceânica (Obras de construção e reabilitação da Rodovia Inambari - Azángaro)
2008 -em andamento	Peru	Planta de tratamento de água de Huachipa
2009 - em andamento	Venezuela	Projeto Tuy IV (Construção da Barragem Cuira, estação de Bombeamento Tuy IV e Linha de transmissão de energia)
2010	Venezuela	Projeto de saneamento integral da bacia do Rio Tuy
2010 - em andamento	Argentina	Planta de Pré-Tratamento de Berazategui (Construção e montagem eletromecânica da planta de pré-tratamento de água )
2011	Peru	Obras de reabilitação da estrada Tingo Maria (Estrada Puente Chino)
em andamento	Peru	Reabilitação da estrada Llama - Cochabamba (estrada Cajamarca)

Fonte: Sposito e Santos (2012); Camargo Corrêa (agosto de 2013); IIRSA (2013)



Em telegrama diplomático da embaixada do Brasil no Equador, de abril de 2005<sup>131</sup>, relata-se que, segundo Carlos Fernando Namur, diretor de projetos internacionais da construtora Camargo Corrêa, o foco da empresa na área internacional é atuar na América do Sul e África Lusófona. Na América do Sul, os mercados iniciais são: Peru, Equador, Venezuela e Suriname, em especial, o setor de construções. Nota-se, através do quadro acima, que a Camargo Corrêa tem como um dos seus principais mercados o Peru e a Venezuela. Fato este também marcante na atuação da Odebrecht, como poderá se ver a seguir.

Considerando as obras realizadas na América do Sul de 1978 a 2013, tem-se 19 obras. Destas, somente 5 foram realizadas antes de 2004, o que reflete a expansão durante o governo Lula.

A Andrade Gutierrez, por sua vez, possui uma atuação linear entre as décadas de 90 e 2000 operando em países da região de forma diversificada. O quadro abaixo aponta as obras realizadas pela construtora. Foram apuradas 14 obras no período de 1985 a 2013. Se forem consideradas somente as obras iniciadas pós 2002, tem-se duas no Equador, duas na Venezuela e três no Peru, totalizando 7 obras, ou seja, 50% das obras realizadas nos anos 2000.

Quadro : Obras realizadas pela Andrade Gutierrez – América do Sul.

Data	País	Obra
1985 a 1989	Equador	Rodovia Méndez-Morona
1988 a 1993	Bolívia	Rodovia Quiquibey-Yucumo
1991 a 1996	Bolívia	Rodovia Cochabamba
1992 a 1995	Peru	Porto de carga - Refinaria de Talara
1994 a 1997	Colombia	Linha San Rafael de Lebrija
1994 a 1999	Bolívia	Rodovia Cotapata-Santa Barbara
1996 a 2000	Colombia	Viaduto Pereira dos Quebrados
2002 a 2009	Equador	Ponte Rafael Mendoza Aviles
2005 a 2008	Peru	Rodovia Huánuco
2006 a 2010	Peru	Rodovia Interoceânica Sul
2006 - em andamento	Equador	Novo Aeroporto Internacional de Quito

<sup>131</sup> Correspondência diplomática – Brasemb Quito Recebido em: 14/04/2005. Assunto: Brasil-Ecuador. Promoção Comercial. Serviços. Camargo Corrêa. Estratégia para o Equador. Fonte: Arquivos do Itamaraty.

2008 a 2009	Peru	Exploração Mineral Bayóvar
2008 - em andamento	Venezuela	Siderúrgica da Venezuela
2009 - em andamento	Venezuela	Estaleiro Nor-Oriental

Fonte: Andrade Gutierrez (agosto de 2013)

A Odebrecht é a construtora brasileira que mais possui obras na América do Sul. Em comparação com a Camargo Corrêa e a Andrade Gutierrez, o número de obras executadas pelas Odebrecht é significativamente maior. A carteira de projetos da empresa é vasta. O levantamento prévio aponta mais de 108 obras realizadas ou em realização pela empresa. O quadro a seguir ilustra a atuação da empresa.

Quadro : Obras da Odebrecht na América do Sul.

Data	País	Obra
1979 – 1988	Peru	Hidreletrica Charcani V
1982- 1985	Chile	Túneis de Desvio do Rio Maule para a Hidrelétrica Colbún-Machicura
1988-1997	Peru	Projeto Especial de Irrigação Chavimochic - Etapas I e II, La Libertad
1993-1998	Argentina	Acesso Oeste à Cidade de Buenos Aires
1989	Argentina	Hidreletrica Pichi Picún Leufú
1990	Peru	Projeto Chavimochic
1992	Equador	Projeto de Irrigação Santa Elena
1992-1994	Chile	Aeroporto Arturo Merino Benitez
1992-1994	Colômbia	Estações de Bombeamento de Petróleo da British Petroleum
1993	Bolívia	Rodovia Santa Cruz de La Sierra-Trinidad
1993-1994	Peru	Rodovia Panamericana Sul, DV Lomas- Porto Viejo, Piura.
1993-1999	Colômbia	Ferrovia La Loma-Santa Marta
1994-1995	Peru	Canal de Irrigação Talambo-Zaña, La Libertad
1994-1995	Colômbia	projeto do Porto Carbonífero Drummond.
1995-1996	Peru	Remodelagem da Intersecção Vial Entrada Norte a Trujillo-Plaza Principal “Ovalo Mansiche”, La Libertad
1995-1996	Peru	Rodovia Juliaca - Lampa, Puno
1995-1996	Peru	Planta de Tratamento de Água Potável em Trujillo, La libertad
1995-1996	Peru	Bocatoma La Víbora, Ancash
1995-1997	Peru	Desenvolvimento da Mina Cerro Verde, Arequipa.
1996-1997	Peru	Ponte Consuelo, Rio Chili, Arequipa
1996-1997	Peru	Linhas de Transmissão illimo-Olmos, Lambayeque
1996-1997	Peru	Presa Puente Cincel, Rio Chili, Arequipa
1996-1998	Peru	Rodovia Pisco - Ayacucho, Trecho 1-DV San Clemente - Ponte Pacra, Ayacucho.
1996-1999	Peru	Central Hidroeletrica San Gabán, Puno
1996-2001	Peru	Desenvolvimento da Mina Yanacocha, Cajamarca

1997	Colômbia	Usina Termelétrica Termoemcali
1997	Colômbia	Gasoduto Transmetano
1997-1998	Peru	Rodovia Rio Nieva - Rioja Trecho 2C e 2D, San Martín.
1997-1998	Peru	Emissores El Cortijo, América Sul, Vista Alegre e Buenos Aires - Trujillo, La Libertad
1997-1998	Peru	Plantas de Tratamento El Cortijo e Corvicorti e Estações de Bomba de Vista Alegre e Buenos Aires - Trujillo, La Libertad.
1997-1998	Peru	14 silos metálicos en Puerto Matarani, Armazenamento de grãos, Arequipa
1997-1998	Peru	Redução da Vulnerabilidade de Chavimochic, La Libertad
1997-1999	Peru	Projeto Marca III, Junín
1997-2002	Colômbia	Estação de Tratamento de Águas Residuais de Canãveralejo e de Salitre
1997-2002	Colômbia	Hidrelétrica Miel I
1998	Uruguai	Águas de Maldonado
1998	Venezuela	Centro Lago Mall
1998-1998	Peru	Melhoramento das condições de trânsito de 92km da Rodovia Panamericana Norte, trecho Piura, Km 1064.
1998-1998	Peru	Melhoramento das condições de Trânsito de 141 km da Rodovia Panamericana Norte, Trecho Lambayeque - DV Olmo.
1998-1999	Peru	Reabilitação e Melhoramento de 60km da Rodovia Nazca - Abancay - Cusco, Cusco
1998-1999	Peru	Central Hidroeletrica Cañon del Pato, Ancash
1998-1999	Peru	Canal Apacheta-Choccoro, Rio Cachi, Ayacucho
1998-2000	Peru	Construção da Rodovia de acesso a Mina Antamina, Ancash
1998-2001	Peru	Desenvolvimento da Mina de Antamina, Ancash
1999	Equador	Via Interoceânica Norte
1999-2000	Peru	Rodovia Ilo-Desaguadero, Trechos VI, VII, VIII, Puno
1999-2000	Peru	Reabilitação das obras do Projeto Especial Chavimochic, La Libertad
1999-2001	Peru	Novas Conduções de uso conjuntivo de Callao
1999-2001	Peru	Planta de Tratamento de Águas Residuais de San Bartolo, Lima
1999-2001	Peru	Planta de Tratamento de Águas Residuais de San Juan-Huáscar, Lima
1999-2002	Peru	Presa Cuchoquesera, Ayacucho
2001 – concluído	Venezuela	Metrô de Caracas-Linha IV
2001-2002	Peru	Recuperação da Planta Termoelétrica Ilo 2, Moquegua
2001-2004	Peru	Reabilitação do Sistema de Água e Saneamento de Callao, Callao
2002	Equador	Centro de Reabilitação de Manabi (complexo de obras hidráulicas que integram três represas)
2003-2004	Peru	Rodovia Tingo María-Aguaytía, Trceho
2003-2004	Peru	Ponte Chino - Aguaytía, Ucayali
2003-2004	Peru	Laguna de Oxidação Sul de San Bartolo, Lima.
2004	Equador	Hidrelétrica de San Francisco
2004-2006	Peru	Serviço de Água Potável e Esgoto de Lima e Callao Interceptor Norte, Lima
2005	Peru	Interceptor Norte
2005-2006	Peru	Sistema de Água Potável de Chimbote, Ancash
2006 – concluído	Venezuela	Metrô de Caracas-Linha III
2006 - em execução	Peru	Projeto Trasvase Olmos

2006 - em execução	Venezuela	Projeto Agrário Socialista Planície de Maracaibo
2006-2008	Peru	Ampliação e Melhoria do Sistema de Água Potável de Iquitos, Loreto
2006-2009	Peru	Porto Melchorita, Ica
2007	Argentina	Gasoduto General San Martin
2007	Argentina	Gasoduto de Albanesi
2007	Argentina	Gasoduto de Cammesa
2007	Bolívia	Estrada El Carmen-Arroyo Concepción
2007	Equador	Hidrelétrica de Toachi-Pilatón
2007	Equador	Hidrelétrica Baba
2007	Equador	projeto de irrigação Carrizal-Chone
2008	Equador	aeroporto de Tena
2008-2010	Peru	Reabilitação e melhoramento da Rodovia Empalme PE-5N Cuñumbuque Zapatero - San José de Sisa, San Martín
2008-2010	Peru	Plataforma Sul, Callao
2009	Colômbia	Construção e Concessão do Setor dois da Rota do Sol (Bogotá à costa do Caribe)
2009 - em execução	Venezuela	Metrô Los Teques - Linha II
2009-2010	Peru	Projeto Bayóvar, Piura
2010-2011	Peru	Projeto La Bocana
2010 - em execução	Peru	Central Hidrelétrica Chaglla
concluído	Venezuela	Metrô Los Teques - Linha I
concluído	Venezuela	Reaproveitamento Águas Servidas de Maracaibo
concluído	Venezuela	Planta de Tratamento - El Chorrito
concluído	Venezuela	Terminal de Embarque – Crudos
concluído	Venezuela	Sistema Vial II Ponte Mixto sobre o Rio Orinoco.
concluído	Venezuela	Sistema Metrocable San Agustín do Sul
em execução	Peru	Corredor Viário Interoceânico Sul
em execução	Peru	Eixo Multimodal IIRSA Norte
em execução	Peru	Gasoduto Andino Sul
em execução	Peru	Trem elétrico Lima
em execução	Peru	Rodovia Callejón de Huaylas - Chacas - San Luis
em execução	Venezuela	Ponte sobre o Rio Orinoco
2009 - em execução	Venezuela	Metrô de Caracas - Linha V
em execução	Venezuela	Sistema Caracas - Guarenas – Guatire
em execução	Venezuela	Projeto Agrário Integral Socialista José Inácio de Abreu e Lima
em execução	Venezuela	Sistema Metrocable Filas de Mariches
em execução	Venezuela	Cabletren Bolivariano
em execução	Venezuela	Usina Hidrelétrica de Tocomá
	Paraguai	Central Hidrelétrica Acaray
	Paraguai	Represa de Iguazu
	Peru	Projeto Melchorita (planta de liquefação e plataforma de carga para gás natural)
	Peru	Projeto de Ampliação e Melhoramento do Sistema de Água Potável de Iquitos
	Peru	CDB Callao Molhe Sul
	Peru	Terminal de Contenedores Callao

Venezuela	Metrô Cable
Venezuela	Sistema de Irrigação El Diluvio-Palmar

Fonte: Deos (2008/2009); BNDES (2013); Odebrecht (setembro de 2013); Odebrecht Online Informa; Odebrecht Peru; Odebrecht Venezuela.

Contudo, a atuação nos países possui perspectiva diferenciada. Na Argentina, o mercado é retomado em 2005. Na Venezuela, as obras se expandem a partir de 2002. No Peru, a atuação é constante desde a década de 90. O Equador seria um mercado promissor para a empresa, nos anos 2000. Entretanto, a empresa enfrenta problemas com a obra da hidrelétrica de San Francisco, em 2008, e abandona quatro obras em execução: o aeroporto de Tena, a hidrelétrica de Toachi-Pilatón, a hidrelétrica Baba e o projeto de irrigação Carrizal-Chone. Após um acordo em 2012 entre o governo do Equador, o governo brasileiro e a Odebrecht, a empresa foi autorizada a participar de licitações e a atuar novamente no país. Assim, nota-se que em todos os mercados há uma expansão das obras nos anos 2000, ainda que o mercado peruano possa ser considerado uma exceção dada à constância de obras executadas desde a década de 90.

De modo geral, os quadros acima demonstram que a trajetória de internacionalização dessas três construtoras brasileiras possui similaridades, por exemplo, um primeiro projeto executado no final da década de 70 e início da década de 80. Com períodos de instabilidade, a partir da segunda metade da década de 90, o mercado volta a ser atrativo. A Odebrecht é a empresa que mais realiza obras na década de 90, mas deve-se salientar que a maioria delas ocorre no Peru. Após os anos 2000, os principais mercados para as empresas são Venezuela, Argentina e Peru.

Verificar a expansão das obras na América do Sul suscita questionamentos sobre o porquê das obras ocorrerem mais em determinados países que em outros, ou ainda, se seriam os instrumentos de apoio do governo direcionados a determinados países, facilitando o acesso a esses mercados. Há um interesse na América do Sul como um todo, como já demonstrado. Contudo, a aproximação das construtoras responde a uma demanda e a uma conjuntura na qual estão inseridos os mecanismos públicos de promoção da internacionalização.

Nesse sentido, identificam-se dois modos de abordar a política governamental de apoio do governo à internacionalização. A primeira, de cunho geral, foi relatada ao longo dos capítulos anteriores, refere-se à conjuntura, aos preceitos formuladores externos e às medidas internas indiretas- como a política industrial- que evidenciam

como um dos resultados, a expansão não casual das empresas para o mercado sulamericano, após o ano 2000. O segundo modo, mais específico, refere-se às medidas que influenciam diretamente a decisão sobre o investimento. Optou-se por frisar dois instrumentos: o BNDES e o Itamaraty.

A seguir, primeiramente, propõe-se detalhar o funcionamento do instrumento de aporte financeiro - o BNDES. O intuito é verificar a sua importância, limites e impactos nas relações bilaterais da América do Sul.

#### **4.2 Dos Anos 70 aos Anos 2000: O Aporte Financeiro e a Importância do BNDES.**

Da década de 70 ao período atual, o principal mercado para as construtoras brasileiras continua sendo os países em desenvolvimento, com infraestrutura deficiente, cuja demanda é assumida pelo Estado e, em geral, sem indústria de engenharia própria. De acordo com Ferraz Filho (1981) há, ainda, uma diferença importante dentro deste mercado: os países que possuem recursos financeiros para realizar os projetos e os países que não dispõem deste recurso. A capacidade de financiamento torna-se uma variável determinante na possibilidade de execução da obra e entrada no mercado externo.

Os principais financiadores das obras executadas na década de 70 foram o Banco Mundial, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil S.A (CACEX). Naquele momento, a função original do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) era fazer o diálogo com estas agências financiadoras internacionais e nacionais e não realizar os empréstimos.

Dos países em que as empresas brasileiras conseguiram adentrar no mercado, na década de 70, com respaldo do governo e que dispunham de recursos para financiar suas obras, nota-se que a maioria deles era produtora de petróleo, conforme apresentado no capítulo 2. Eram estes: Iraque, Argélia e Venezuela. Neste caso, a política externa brasileira pautada no pragmatismo responsável foi importante aliada ao processo de internacionalização. Outra fonte de recursos eram os eurodólares, resultante do

investimento das transnacionais americanas na Europa, mas menos acessíveis às empresas brasileiras.

A função e capacidade de financiamento do BNDES se transformou desde 1970 até a atualidade. Carvalho (2011) relembra a trajetória do banco de 1952 a 2002. Aponta que nos anos 50, a visão majoritária sobre os bancos de desenvolvimento era que estes tinham como função implementar uma política de industrialização para promover o desenvolvimento dos países. Em 1952, quando o BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico) foi criado, suas principais ações estavam relacionadas a projetos de infraestrutura como ferrovias e projetos de energia elétrica. Contudo, a ausência de recursos nacionais e internacionais prejudicou a atuação do Banco. Desse modo, a autora afirma:

Assim, dez anos após ser criado, a limitação dos recursos a ele destinados e algumas mudanças institucionais implementadas na estrutura do governo deram outra direção ao Banco. Mudou-se o perfil de sua intervenção, reduzindo a importância do financiamento da infraestrutura para focar no setor industrial brasileiro. Somente com a retomada do crescimento econômico que ocorreria no final da década, já durante o regime militar, que o BNDE voltaria a ter protagonismo financiando setores estratégicos. (Carvalho, 2011, p. 30).

Na década de 70, devido a recursos oriundos do Programa de Integração Social e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP), o Banco adquire uma estabilidade financeira (Carvalho, 2011).

Para Ferraz Filho (1981), no mercado externo e no caso do Brasil não se verificou uma articulação entre as construtoras e o setor bancário. A engenharia brasileira não dispunha de autonomia financeira. De acordo com o autor, os empreendimentos para a América Latina, de modo geral, durante a política do pragmatismo responsável, podem ser considerados tímidos. Controvérsias como Itaipu e a questão de Cuba provocaram o condicionamento para uma política vinculada a questão da segurança nacional.

Na atualidade, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES) assume a função de banco financiador. Na década de 70, o BNDE não dispunha de recursos. A partir dos anos 2000, uma conjuntura no cenário externo

permitiu a formação de uma capacidade de poupança que se aliou a uma política governamental do Brasil de desenvolvimento de comércio e de infraestrutura, em seu entorno geográfico.

Assim, no final da década de 90, o banco centrava-se na capacidade de financiamento e direcionamento das suas atividades para o apoio à exportação. Em 1997, o BNDES iniciou o apoio à exportação de serviços com a transformação da linha Finamex em BNDES-Exim. A mudança possibilitava, além do financiamento de bens de capital, a exportação de serviços de engenharia e de outros bens (eletrônico, alimentos e outros) (Catermol, 2005). Tratava-se de uma linha de financiamento destinada a exportações de alto valor agregado e que permitia financiamento combinado com outras agências de fomento. As primeiras operações foram destinadas ao financiamento de exportações de bens e serviços brasileiros de obras realizadas no Equador. Para Carvalho, o principal beneficiário dessa mudança foi o setor de engenharia. Nas palavras da autora:

Essa mudança impactou especialmente o setor de engenharia e construção civil, viabilizando a mobilização de grandes recursos para obras de infraestrutura na América do Sul, já que é para esta região onde foram os maiores montantes no início das linhas do Banco, posteriormente ampliando para a América Latina seus principais volumes. (Carvalho, 2011, p.61).

O apoio à internacionalização das empresas brasileiras, também, foi enfatizado em 2002, quando o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES) aprovou uma linha de financiamento específica para incentivar a atuação das empresas brasileiras no mercado internacional, via exportação. Aprovada em junho de 2002 dependia de alteração no Estatuto para que fosse implementada. Assim, no mesmo ano, o Estatuto do BNDES foi alterado no Art 9º, incisos II e III, visando autorizar o financiamento de projetos de investimento direto no exterior. Com a alteração do Estatuto, foi criado o Programa de Apoio a Investimentos de Empresas Brasileiras de Capital Nacional no Exterior. Em 2005, foram aprovadas as normas de financiamento de IDE. As empresas beneficiárias destas normas são aquelas de capital nacional que atuam em atividades industriais ou na área de engenharia, com estratégia de internacionalização em longo prazo (Fiocca, 2006).



O BNDES, através da viabilidade de financiamento e capitalização das empresas (BNDES Participações S/A - BNDESPar), é o principal instrumento de apoio à internacionalização do governo brasileiro (Hiratuka e Sarti, 2011). Em 2009, com o objetivo de diversificar e facilitar as fontes de recursos para os financiamentos, o BNDES abriu um escritório em Montevideú, em agosto, com o intuito de reforçar as operações do Brasil com os países vizinhos e uma subsidiária em Londres, inaugurada em novembro. De acordo com Novoa (2009), essas iniciativas significam um processo em que se almeja compatibilizar política externa com política de integração regional por meio do processo de expansão de capitais (Novoa, 2009, p.197). Em dezembro de 2013 foi inaugurado um escritório do BNDES em Joanesburgo, África do Sul. A África ao lado da América do Sul são as duas regiões de interesse para o governo e, consequentemente, para o BNDES (Machado, expressão verbal).

No mesmo sentido, para Ribeiro e Lima (2008), o BNDES incorporou a integração sul-americana como uma das prioridades de sua estratégia de atuação, em especial, quando instituiu um departamento vinculado à Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior com o objetivo de priorizar e acompanhar as operações de financiamento com a região sul-americana. A argumentação de Carvalho (2011) é que o BNDES, no governo Lula, teve como foco o processo da internacionalização das empresas, transformando-se em agente da política externa que contribuiu para o processo de integração regional. A autora, neste caso, destaca a estratégia de eleição das empresas campeãs, sendo o setor de engenharia o mais beneficiado por esta estratégia do governo.

De fato, principalmente com relação ao aporte financeiro, o setor de engenharia e construção aparece entrelaçado com uma política de Estado. No contexto atual de integração regional, por meio de projetos de infraestrutura, o Brasil reforça as suas relações bilaterais através do financiamento do BNDES para as obras realizadas pelas empreiteiras brasileiras nos países sul-americanos e através do apoio à internacionalização de suas empresas. No governo Fernando Henrique, apesar da ênfase dada à integração regional por intermédio da IIRSA, o financiamento era atribuído, em especial, ao BID.

Para Almeida (2004), tanto Fernando Henrique quanto Lula definiam a América do Sul como uma relação estratégica. Todavia, para o primeiro, esta era um discurso retórico; para o segundo, uma série de iniciativas foi aplicada para que

houvesse uma aproximação política da região. No que se refere ao processo de integração física, o autor aponta a diferença em relação ao modo de financiamento e aproximação com os países:

No plano da integração física, FHC patrocinou em seu segundo mandato (mais precisamente em setembro de 2000) um encontro em Brasília de todos os chefes de Estado da América do Sul, da qual resultaria o esquema da Iirsa (iniciativa de integração física regional), com participação do BID, esquema parcialmente aceito pelo governo Lula, que no entanto preferiu tomar iniciativas (ainda não concretizadas) de financiamento bilateral pelo BNDES. (Almeida, 2004, p.172).

Almeida realiza a sua análise em 2004. Contudo, a estratégica apontada, relativa ao BNDES, foi adotada pelo governo Lula, através de um estreitamento das relações e negociações bilaterais. Deve-se atentar, no entanto, para a afirmativa de Borges (2012) ao relatar que muitas promessas da diplomacia brasileira, quanto ao crédito do BNDES, só se concretizaram no caso das construtoras brasileiras. Nas demais iniciativas, o crédito, na maioria das vezes, não se concretizou, gerando reações adversas que questionaram a influência do Brasil nos países vizinhos. Assim, os conflitos e divergências da atuação das empresas geram ambiguidade. Por um lado, o discurso político e econômico entre os Estados se aproxima, mas, por outro lado, gera resistências internas no modo como o Brasil se projeta, tendo como base os desequilíbrios comerciais e econômicos. Na tabela a seguir pode-se visualizar o valor dos desembolsos destinados às principais construtoras brasileiras, nos últimos cinco anos. Nesta tabela foram inclusos os dados dos desembolsos destinados à Embraer por se considerar o valor significativo, com impacto no valor total desembolsado o que possibilitou um diagnóstico de concentração dos valores desembolsados para as empresas.

Tabela : Desembolsos Pós-Embarque por Empresa Exportadora – Cinco maiores Construtoras Brasileiras + Embraer (2009 a 2014).

Desembolsos	2009		2010		2011		2012		2013		1° Trimestre 2014	
	Empresa <sup>1</sup>	Valor US\$	Classificação <sup>2</sup>	Valor US\$	Classificação	Valor US\$	Classificação	Valor US\$	Classificação	Valor US\$	Classificação	Valor US\$
Construtora Noberto Odebrecht	951.531.391	1°	683.570.697	2°	1.078.210.626	1°	1.186.118.171	1°	998.235.182	2°	153.064.052	1°
Construtora Andrade Gutierrez	117.371.472	4°	69.615.623	5°	292.185.555	3°	46.353.638	5°	228.510.268	3°	48.438.138	3°
Construtora OAS	1.687.068	13°					16.548.361	7°	64.957.828	4°	6.022.258	5°
Construtora Queiroz Galvão	128.686.366	3°					117.446.891	3°	8.448.330	8°		
Construções e Comércio Camargo Corrêa	91.982.325	5°	21.217.056	8°	12.524.728	7°	68.208.615	4°	22.178.809	6°		
Embraer	727.694.812	2°	1.312.954.549	1°	1.059.026.619	2°	627.917.700	2°	1.072.603.926	1°	142.126.918	2°
<b>Total de Empresas Beneficiadas</b>	<b>25</b>		<b>17</b>		<b>29</b>		<b>40</b>		<b>36</b>		<b>15</b>	
<b>Valor Total dos Desembolsos<sup>3</sup></b>	<b>2.150.201.997</b>		<b>2.392.465.815</b>		<b>2.700.401.564</b>		<b>2.178.581.652</b>		<b>2.501.966.480</b>		<b>367.292.568</b>	

<sup>1</sup> Inclui desembolsos para empresas de um mesmo grupo.

<sup>2</sup> A classificação apresentada refere-se a uma ordem crescente quanto ao valor desembolsado para determinada empresa. Assim, a empresa que recebeu o maior valor de desembolso na linha BNDES Pós-Embarque é apresentada na primeira colocação e assim sucessivamente. Nas primeiras colocações revezam-se Odebrecht e Embraer.

<sup>3</sup> O valor total refere-se ao total de desembolsos realizados para todas as empresas beneficiadas no determinado período.

Fonte: BNDES (adaptado)

Nota-se que são poucas as empresas beneficiadas pelos desembolsos do BNDES na modalidade pós-embarque. Entre 2009 a 2012, o número de empresas beneficiadas varia de 17 a 40. A Odebrecht e a Embraer figuram em todos os anos como as que recebem os maiores valores de desembolsos. No geral, as construtoras estão nas primeiras posições quanto aos maiores valores de desembolso em todos os anos da amostra. As construtoras brasileiras unidas à Embraer são as destinatárias da maior parte dos desembolsos realizados pelo banco. Em 2013, o valor desembolsado a estas empresas, ou seja, 5 construtoras mais a Embraer, totalizando 6 empresas, corresponde a aproximadamente 95,7% do valor total desembolsado para as 36 empresas beneficiadas naquele ano. Em 2012, aproximadamente 54,4% do valor total que foi destinado as 40 empresas, foi destinado a Odebrecht.

O apoio que o Brasil fornece às grandes construtoras através de financiamentos do BNDES, segundo Borges (2001), gera críticas por aqueles que acreditam que as grandes construtoras brasileiras não deveriam ter prioridades no empréstimo tendo em que vista que, já consolidadas nesse mercado, teriam acesso a financiamentos alternativos. Borges reafirma: “Novamente vem o dilema do governo financiar justamente as empresas que possuem maior capital em detrimento de outras possibilidades, ampliando a concentração do capital na mão de poucos” (Borges, 2011:153).

A resposta do BNDES para esta crítica é que para a natureza do financiamento proposto e para os países que são os clientes das construtoras no exterior, no caso da América do Sul, a afirmativa de que os financiamentos estão disponíveis na medida do imaginário social não é verdadeira. Para determinados países, nos quais se enquadraram os da região, países com alto risco, de nível de desenvolvimento similar ou abaixo do Brasil, no qual prazos longos de financiamento são requeridos e, em que se trata de projetos de infraestrutura de grande porte como hidrelétricas, gasodutos e aquedutos, a situação de crédito é muito distinta da encontrada nos países desenvolvidos. Machado (expressão verbal) ressalta, ainda, que quando as construtoras têm condições de atuar em mercados desenvolvidos, o governo e, portanto, o BNDES não as apoia, pois nestes mercados há condições adequadas ao financiamento dos negócios e de seus importadores<sup>132</sup>. Assim, o caso dos países da América do Sul e África é apresentado

---

<sup>132</sup> Machado (expressão verbal) cita o caso das obras realizadas pela Odebrecht no aeroporto de Miami, nos Estados Unidos, em que não há apoio do governo através do BNDES. A Odebrecht atua nos Estados Unidos há mais de 20 anos (Odebrecht Online). Ver: Odebrecht Estados Unidos, Relatório 2013.

como distinto, pois as empresas brasileiras embora possam ser consideradas grandes empresas e possuam acesso a crédito, lembra-se que não é a empresa que é financiada, mas o cliente dessas empresas, ou seja, o governo ou a empresa privada. Para atuação nesses mercados, portanto, o financiamento internacional não seria abundante e o apoio do governo, como se valem as concorrentes brasileiras com seus respectivos governos, é o diferencial.

É importante destacar que as construtoras brasileiras: Odebrecht, Camargo Correa, Andrade Gutierrez se constituíram como holdings e diversificaram seus negócios. O poder econômico dessas empresas é uma fonte de prestígio capaz de influenciar as diretrizes dos Estados e as políticas públicas. Trata-se de empresas de alta concentração de capital. Na opinião de Couto, “com a IIRSA e seu foco na construção de rodovias, portos e hidroelétricas, há uma reprodução em escala regional do modelo dominante de infraestrutura que essas empresas já desenvolvem historicamente no Brasil” (Couto, 2008, p. 83).

O Estado brasileiro, ao apoiar as construtoras brasileiras, contribui para que estas possam competir no mercado internacional, mas, ao mesmo tempo, está a reforçar o monopólio e oligopólio que existem em torno desse setor.

No cenário externo, um motivo para que a ação brasileira de apoio, por meio dos créditos do BNDES, seja vista com uma carga de negatividade é destacada por Borges: “Isso [créditos do BNDES<sup>133</sup>] também gera crítica por parte de empresas de países vizinhos que não contam com esse respaldo de banco de seus países” (Borges, 2011, p.133). Assim, ressurgem o discurso de imperialismo, nas palavras de Borges: “o mecanismo de crédito oferecido pelo BNDES se mostrou muito próximo do modelo de imperialismo inglês do século XIX, ou seja, empréstimos condicionados a contratação de serviços na metrópole (assunto também denunciado pelos dependentistas)” (Borges, 2011, p. 160).

Vale a pena destacar que para as empresas de engenharia e construção, a possibilidade de financiamento pelo BNDES constitui-se em um diferencial. A viabilidade de financiamento pelo BNDES é um fator que tem sido preponderante para a consolidação das empresas brasileiras de construção na América do Sul. A empresa OAS, por exemplo, na tentativa de ingressar no mercado do Paraguai, foi questionada

---

Disponível em: <<http://odebrecht.com/relatorio2013/negocios/odebrecht-estados-unidos/>>. Consultado em outubro de 2014.

<sup>133</sup> Inclusão nossa.

sobre as possibilidades de financiamento utilizadas pela empresa, a qual respondeu que, em geral, as obras na região contam com o apoio do BNDES.

O representante da empresa reiterou que a OAS é uma construtora sólida, com mais de 30 anos de experiência, contando com obras concluídas e em andamento no Brasil, nos países da região e na África. Uma indagação recorrente dos interlocutores locais foi sobre os esquemas de financiamento utilizados pela empresa, ao que o executivo respondia que as obras nos países da região costumam contar com financiamento do BNDES. (Brasemb Assunção Recebido em 17/10/2011<sup>134</sup>).

As principais oportunidades de negócios discutidas com as autoridades do Paraguai, relatadas no telegrama diplomático citado acima, referem-se à obra do Aqueduto no Chaco Central, concessão de aeroportos, rodovias e projetos sucroalcooleiros. O Paraguai é um mercado que ainda deve ser conquistado pela empresa OAS que atua em todos os países da América do Sul, com exceção do Paraguai, Guiana, Suriname e Guiana Francesa.

Do mesmo modo, um informe da embaixada do Brasil, em Buenos Aires, atesta a importância do BNDES no financiamento de obras de infraestrutura na Argentina, mediante a seguinte afirmativa:

Tendo em vista as restrições atualmente enfrentadas pela Argentina na obtenção de crédito, é evidente a importância dos financiamentos que vêm sendo concedidos pelo BNDES para a aquisição de bens e serviços de alto valor agregado. A atual carteira de projetos de infra-estrutura, de aproximadamente US\$ 4.2 bilhões, cobre setores tão variados como o energético, o de saneamento e o de transporte. (BRASEMB BUENOS AIRES Recebido em: 13/12/2010<sup>135</sup>).

O apoio do BNDES é particularmente importante para a internacionalização das empresas brasileiras no setor de construção pesada considerando-se que, de modo

---

<sup>134</sup> Correspondência diplomática – Brasemb Assunção para Exteriores em 17/10/2011. Assunto: Brasil-Paraguai. Promoção comercial. Investimentos. Missão de representantes da OAS. Assunção, 04 e 05.10.2011. Fonte: Arquivos do Itamaraty.

<sup>135</sup> Correspondência diplomática – Brasemb Buenos Aires para Exteriores em 11/12/2010. Assunto: Embaixada em Buenos Aires. Relatório de Atividades de 2010. Financiamentos Brasileiros a Obras de Infra-estrutura na Argentina. Fonte: Arquivos do Itamaraty.

geral, o acesso a linhas de financiamento não é apontado como um entrave ou uma dificuldade na prestação de serviços por outras empresas brasileiras<sup>136</sup> (Ribeiro e Lima, 2008). Geralmente, as empresas de outros setores que já possuem uma estratégia de internacionalização consolidada, também possuem acesso a fontes internacionais de crédito de baixo custo, por vezes mais atrativas que as taxas e modalidades de financiamento disponibilizadas pelo BNDES. Neste caso, a maior facilidade de acesso a financiamento, por meio do BNDES, não se coloca como um fator relevante para estas empresas para determinar os investimentos na América do Sul (Ribeiro e Lima, 2008).

O caso da Argentina, no entanto, ilustra a importância do financiamento do BNDES. Das contratações referentes aos desembolsos no apoio à exportação pelo BNDES, na modalidade pós-embarque, no período de janeiro de 1998 a março de 2013, considerando-se somente as obras de infraestrutura na América do Sul, tem-se que das 35 obras que contaram com financiamento do BNDES, 12 foram destinadas a obras na Argentina, no período de 2005 a 2012. Destaca-se, ainda, que das 12 obras, 6 foram realizadas pela Odebrecht. (Ver: Quadro 10).

Antes de 2005, a Odebrecht realizou duas obras na Argentina: a central hidrelétrica Pichi Picún Leufú, realizada pelo Consórcio Patagonia – UTE<sup>137</sup>, em 1989 e a autopista Acceso Oeste, construída por um grupo de empresas associadas<sup>138</sup>, em 1996. O crescimento das atividades da Odebrecht na Argentina merece destaque. No período de 2004 a 2009, o escritório da empresa nesse país possuía, apenas, 15 funcionários, enquanto que em 2012, já contava com aproximadamente 15 mil atuando em projetos de infraestrutura e energia<sup>139</sup>.

De acordo com a embaixada brasileira em Buenos Aires, estão entre as principais empresas que investem na Argentina, as seguintes empresas no setor de

---

<sup>136</sup> Na pesquisa, as empresas entrevistadas foram: Arteccla, Braskem, Coteminas, Cromos Tintas Gráficas, Duas Ridas, Embraco, Gerdau, Klabin, Marcopolo, Petrobras, Sadia, Santista têxtil, Tigre, Usiminas, Vale, Vicunha, Votorantim Metais, Vulcabras, Weg. Ver: RIBEIRO, Fernando J; LIMA, Raquel Casado. **Investimentos Brasileiros na América do Sul: Desempenho, Estratégias e Políticas – Relatório Final**. Disponível em: < <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2008/02012.pdf> >. Consultado em 10/09/2012.

<sup>137</sup> Consórcio formado por conformado por Odebrecht em 65% e Benito Roggio e Hijos S.A. em 35%. Fonte: Odebrecht Argentina.

<sup>138</sup> Empresas associadas: Odebrecht, Benito Roggio e Hijos, Grupo Mexicano de Desenvolvimento e o Estado Argentino. Fonte: Odebrecht Argentina.

<sup>139</sup> **As duas visões da diplomacia comercial brasileira**. Carta Capital, 31/08/2012. Disponível em: < <http://www.cartacapital.com.br/internacional/as-duas-visoes-da-diplomacia-comercial-brasileira>>. Consultado em novembro de 2012.

engenharia e construção: Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, Odebrecht, IRSA-Cyrela, OAS e Queiroz Galvão<sup>140</sup>.

No quadro a seguir visualizam-se os desembolsos realizados pelo BNDES – pós-embarque, no período de 1998 a 2013, no setor de infraestrutura. Nota-se que os desembolsos ocorreram para projetos realizados principalmente na Argentina, Venezuela e Peru. Coincidentemente, estes são os três países em que mais atuam as construtoras brasileiras, conforme visto no item anterior.

Quadro : Contratações referentes a desembolsos no apoio à exportação pelo BNDES - Pós-embarque (janeiro de 1998 a março de 2013).

Ano	País	Construtora	Projeto/ Obra
1997	EQUADOR	MULTITRADE S/A	Águas de Santa Elena
1998	EQUADOR	CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ S/A	Irrigação - Riego Tabacundo
1998	EQUADOR	MULTITRADE S/A	Águas de Santa Elena
1998	EQUADOR	MULTITRADE S/A	Rodovia interoceânica
1998	URUGUAI	CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT AS	Agua de Maldonado
1999	EQUADOR	CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT AS	Manabi - Transposição Rios Chone e Portoviejo
1999	EQUADOR	CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT AS	Rodovia interoceânica
1999	EQUADOR	ENGEVIX ENGENHARIA S/A	Manabi - Transposição Rios Chone e Portoviejo
2001	PARAGUAI	ARG LTDA	Ruta 10
2001	VENEZUELA	CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT AS	Metrô de Caracas - Linha 4
2002	PARAGUAI	ARG LTDA	Ruta 8
2004	EQUADOR	CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT AS	UHE San Francisco
2004	EQUADOR	FURNAS CENTRAIS ELETRICAS S/A	UHE San Francisco
2005	ARGENTINA	CONFAB INDUSTRIAL S/A	Expansão do Gasoduto TGN
2005	ARGENTINA	CONFAB INDUSTRIAL S/A	Expansão do Gasoduto TGS
2005	ARGENTINA	CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT AS	Expansão do Gasoduto TGS
2005	EQUADOR	FURNAS CENTRAIS ELETRICAS S/A	UHE San Francisco
2006	URUGUAI	SCHAHIN ENGENHARIA S/A	Linha Transmissão UTE Punta del Tigre
2006	VENEZUELA	CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT AS	Metrô de Caracas - Linha 3
2007	ARGENTINA	CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT AS	Albanesi - Expansão Gasodutos TGS e TGN
2007	ARGENTINA	CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT AS	Cammaesa - Expansão Gasodutos TGS e TGN
2007	URUGUAI	CONSTRUTORA OAS LTDA	Renovação Rede Gás Montevideú
2009	ARGENTINA	CONFAB INDUSTRIAL S/A	Cruce Magallanes
2009	ARGENTINA	CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT AS	Planta Tratamento Água - Las Palmas - AYSA
2009	PERU	CONFAB INDUSTRIAL S/A	Gasoduto Camisea
2009	VENEZUELA	CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT AS	Metrô de Caracas - Linha 5

<sup>140</sup> Correspondência diplomática – Brasemb Buenos Aires para Exteriores em 12/03/2010. Assunto: Promoção Comercial. Investimento Estrangeiro Direto Brasileiro na Argentina. Informações. Fonte: Arquivos do Itamaraty.



2009	VENEZUELA	CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT AS	Metrô Los Teques - Linha 2
2010	ARGENTINA	CONSTRUCOES E COMERCIO CAMARGO CORREA S/A	Saneamento BUE Berazategui e DockSud
2010	ARGENTINA	CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT AS	Gasoduto Cammesa Módulo III
2010	PERU	CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ S/A	Projeto Bayovar - Abastecimento de Água
2010	PERU	CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ S/A	Projeto Bayovar - Abastecimento de Água
2011	VENEZUELA	CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ S/A	Siderúrgica Nacional
2012	ARGENTINA	BUREAU DE PROJÉTOS E CONSULTORIA LTDA.	Projeto Túnel Água Negra
2012	ARGENTINA	CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT AS	Adequações Gasoduto Cammesa Módulo III
2012	ARGENTINA	CONSTRUTORA OAS LTDA	Aqueduto del Chaco

Fonte: BNDES (adaptado)<sup>141</sup>.

A linha de financiamento de apoio à exportação pelo BNDES - Pós-embarque, de acordo com informações prestadas pelo BNDES, não é uma linha de financiamento de projetos em outros países, mas sim, uma linha de financiamento à exportação de bens e serviços brasileiros, com desembolso de recursos diretamente ao exportador brasileiro, com base nas exportações comprovadamente realizadas. Neste caso, o BNDES efetua os desembolsos somente às empresas exportadoras mediante a comprovação das exportações realizadas, não havendo cronograma de desembolso previamente contratado entre as partes. Pela modalidade BNDES Exim Pós-embarque, o apoio à comercialização de bens e serviços nacionais no exterior pode ser realizado de duas formas: *supplier's credit*, com refinanciamento ao exportador ou através de *buyer's credit*, com financiamento direto ao importador.

Embora a Colômbia não apareça no quadro acima como um dos países em que se realizam obras com o apoio do BNDES, em telegrama diplomático de setembro de 2005, vislumbrava-se o aumento das exportações brasileiras devido a obras no contexto da IIRSA e que contavam com o apoio do BNDES, conforme se pode constatar abaixo:

<sup>141</sup> Na planilha apresentada no site do BNDES constam as contratações no período de janeiro de 1998 a março de 2013 classificadas como obras de infraestrutura e demais operações. Para a elaboração da tabela foram selecionadas somente as obras de infraestrutura referentes a países sul-americanos. No mais, o BNDES informa que: “foram excluídas da listagem as contratações que permitiam identificar o valor individual de operações, protegido por sigilo nos termos do art. 6º, I, do Decreto 7.724/2012, a partir do quadro de desembolsos por países. Dessa forma, foi preservado o sigilo das informações detalhadas de operações por países com reduzido número de contratações realizadas por ano. Do total de 3.260 contratações, foram excluídas 170 contratações originadas em 70 operações, das quais 3 são referentes a exportações brasileiras de bens e serviços para construção de obras de infraestrutura”. Fonte: Operações de exportação pós-embarque, BNDES.

Outro fator que poderá ter incidência nas exportações brasileiras consiste na realização das obras prioritárias para este país no quadro da IIRSA: A - Rodovia Pasto-Mocoa Pavimentação, alinhamento e melhoramento (incluindo a construção de acostamentos) de trecho de aproximadamente 150 km, com altitudes variando entre 3 000 e 1000 metros; B -Hidrovia Meta-Orinoco (também intitulada "Recuperação da Navegabilidade do Rio Meta") -Conjunto de obras para garantir, durante 90% do ano, a navegabilidade dos Rios, particularmente por meio da: manutenção da profundidade necessária; integração de sinalização; e construção de miniportos locais. Em fases diferentes de elaboração, as obras poderão contar com participação de empresas brasileiras, financiadas pelo BNDES. (BRASEMB BOGOTÁ Recebido em: 01/09/2005<sup>142</sup>).

No Peru, além de recursos do BNDES, as construtoras brasileiras têm a possibilidade de optar por linhas de financiamentos externa com juros mais favoráveis ou mesmo pela linha de financiamento do PROEX/BB ou da Corporação Andina de Fomento. Estas eram as opções, inicialmente, para a construção da Rodovia Interoceânica.

A arquitetura do financiamento da obra, que envolverá custos estimados em US\$ 810 milhões (inicialmente calculados em US\$ 700 milhões) revela-se complexa. Previa-se inicialmente que as exportações de bens e serviços brasileiros, utilizados nas obras, seriam apoiadas pelo PROEX/BB no valor de US\$ 350 milhões, com prazo de 20 anos de pagamento e 6 anos de carência, a 3% de taxa de juros. Posteriormente, em vista do vulto das obras, foi cogitado reforço adicional para US\$ 416 milhões. Pelo menos até o momento não se recorreu, contudo, ao financiamento do PROEX, visto que os consórcios optaram pelo acesso a recursos disponíveis no mercado financeiro internacional em condições ainda mais favoráveis, em razão do reduzido risco de crédito do Peru, o que proporciona juros mais baixos. A outra parte da equação financeira será resolvida com recursos provenientes de investimentos externos via Corporação Andina de Fomento (CAF), no montante total de US\$ 310 milhões. (BRASEMB LIMA Recebido em: 29/11/2006<sup>143</sup>)

Como forma de complementar os dados da tabela anterior, apresentam-se os valores dos desembolsos, por país da América do Sul, no período de 1998 ao primeiro trimestre de 2014 (Tabela 6). Neste caso, os valores referem-se ao valor total de desembolso, ou seja, não somente os destinados à infraestrutura.

---

<sup>142</sup> Correspondência diplomática – Brasemb Bogotá Recebido em: 01/09/2005. Assunto: Colômbia. Fluxos comerciais com vizinhos. Brasil. Informações. Fonte: Arquivos do Itamaraty.

<sup>143</sup> Correspondência diplomática – Brasemb Lima Recebido em: 29/11/2006. Assunto: Brasil-Peru. Investimentos brasileiros. Rodovia Interoceânica Sul. Atualização. Fonte: Arquivos do Itamaraty.

Tabela : Desembolsos BNDES Pós-embarque por Destino das Exportações Financiadas a partir de 1998– América do Sul (Valores em US\$ mil)

Países	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 Até março
ARGENTINA	138.290	125.975	112.265	56.218	14.716	392	1.164	216.325	5.435	310.115	276.006	385.621	541.468	802.895	245.137	152.749	1.117
BOLÍVIA	82.993	37.939	11.837	2.470	13.534	1.635	131	-	882	-	-	-	-	-	-	-	-
CHILE	1.584	7.267	9.648	2.241	5.149	26.113	23.271	30.367	66.757	31.732	120.270	11.990	102.414	35.780	2.127	1.324	-
COLÔMBIA	-	490	1.188	19.564	5.992	560	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
EQUADOR	89.167	109.413	100.474	37.782	39.427	404	112.331	57.031	117.577	17.374	644	122	-	-	27.142	71.443	21.379
PARAGUAI	4.939	2.108	129	14.367	17.723	26.145	17.223	8.009	-	-	-	1.271	-	2.413	12.093	8.791	1.854
PERU	39.135	34.248	9.895	10.714	3.492	5.020	9.000	5.653	845	383	381	224	135.143	97.218	-	193.260	12.534
URUGUAI	5.244	8.325	36.432	23.962	3.323	-	307	-	2.633	3.203	2.352	2.055	-	1.154	-	9.774	526
VENEZUELA	65.722	23.615	1.902	17.094	81.170	55.621	44.083	26.127	25.328	70.315	43.209	48.066	315.201	392.929	147.522	576.571	-
<b>Total Am. Sul</b>	<b>427.074</b>	<b>349.380</b>	<b>283.770</b>	<b>184.412</b>	<b>184.526</b>	<b>115.890</b>	<b>207.510</b>	<b>343.512</b>	<b>219.457</b>	<b>433.122</b>	<b>442.862</b>	<b>449.349</b>	<b>1.094.226</b>	<b>1.332.389</b>	<b>434.021</b>	<b>1.013.912</b>	<b>37.410</b>
<b>Total<sup>1</sup></b>	<b>1.077.670</b>	<b>1.157.380</b>	<b>1.776.596</b>	<b>1.633.247</b>	<b>2.669.573</b>	<b>2.025.340</b>	<b>1.940.427</b>	<b>2.696.705</b>	<b>1.862.506</b>	<b>697.551</b>	<b>1.694.337</b>	<b>2.150.202</b>	<b>2.392.466</b>	<b>2.700.402</b>	<b>2.178.582</b>	<b>2.501.966</b>	<b>367.293</b>

<sup>1</sup> Neste total inclui-se os desembolsos realizados para os seguintes países: África do Sul, Alemanha, Angola, Argentina, Bahamas, Bolívia, Canadá, Cazaquistão, Chile, China Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Emirados Árabes Unidos, Equador, Espanha, Estados Unidos, França, Gana, Guatemala, Guiné Equatorial, Honduras, Ilhas Cayman, Irlanda, Itália, Jamaica, Japão, México, Moçambique, Montenegro, Noruega, Países Baixos, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, Polônia, Reino Unido, República Dominicana, Suécia, Suíça, Uruguai, Venezuela, Zimbábue.

Fonte: BNDES – adaptado.

Observa-se que os maiores e mais constantes desembolsos são realizados para a Argentina e a Venezuela. Oscilações entre um ano e outro podem ser explicadas por fatores conjunturais, como a crise na Argentina no ano 2001 e recuperação a partir de 2005, a aproximação do relacionamento bilateral e a dinâmica do mercado. No Peru, há um salto no valor do desembolso a partir de 2010. No Equador, há valores mais significativos nos anos de 1999, 2000, 2004 e 2006. A crise com a Odebrecht pode ter impactado na fluência dessa dinâmica, pois no período de 2008 a 2011 os valores são decrescentes não havendo desembolso em 2010 e 2011. Somente em 2012, os desembolsos são novamente realizados. Para a Colômbia, não há desembolso por esta linha de financiamento desde 2004, o que pode revelar as dificuldades do mercado e real afastamento das relações Brasil-Colômbia. De forma similar o mesmo ocorre com a Bolívia. Não há desembolsos desde 2007 apesar dos empenhos do governo brasileiro para fomentar as relações bilaterais inclusive por meio das construtoras brasileiras. O cenário interno boliviano com forte atuação dos movimentos sociais aparece como uma fonte de resistência ao capital brasileiro.

A magnitude dos desembolsos realizados para Argentina e Venezuela revela a aproximação e a parceria entre eles e o Brasil. Somente pelos dados demonstrados não é possível aferir se há maiores desembolsos para os dois países em decorrência de priorização de determinadas obras ou validação de critérios eminentemente técnicos. Há no discurso brasileiro, prioridades (obras) que abrangem outros países da América do Sul, como o Peru e a Bolívia e a justificativa mais plausível para a não concretização dos desembolsos não é nem a ausência de interesse ou empenho da diplomacia brasileira ou falha técnica do projeto. Indicam-se outras variáveis como: resistência política ao projeto, alternativas de financiamento e a não prioridade do outro país em estabelecer a parceria com o Brasil.

Além do BNDES, três bancos regionais de desenvolvimento têm apoiado o financiamento das obras na América do Sul: O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA).

Luiz Claudio Martins Jordão, diretor de financiamentos da Andrade Gutierrez e vice-presidente da Associação de Comércio Exterior do Brasil, afirma, em sua apresentação no 1º Simpósio Brasileiro de Políticas Públicas, realizado em novembro de 2012, que a exportação de serviços de engenharia precisa e merece o apoio do governo e que este setor tem recebido o apoio do governo. Para Jordão, o setor de serviços de engenharia é um setor em que o Brasil

se mostra competitivo e que por meio dele criam-se oportunidades para diversos outros setores exportadores, beneficiando toda uma cadeia de produção. Além disso, de acordo com a apresentação de Jordão, cada US\$ 1 milhão envolvidos na exportação de serviços pode gerar 192 empregos diretos, indiretos ou induzidos, o que seria três vezes mais que na exportação de bens.

Diante desta afirmação Jordão enfatiza que o financiamento é aspecto primordial para que os negócios sejam concretizados. Dessa forma, ressalta: “As condições necessárias dos financiamentos somente podem ser atendidas se houver apoio do Governo Brasileiro”. As condições necessárias envolvem seguros, garantias, concessão de funding<sup>144</sup> com melhores taxas e prazos e menor burocracia.

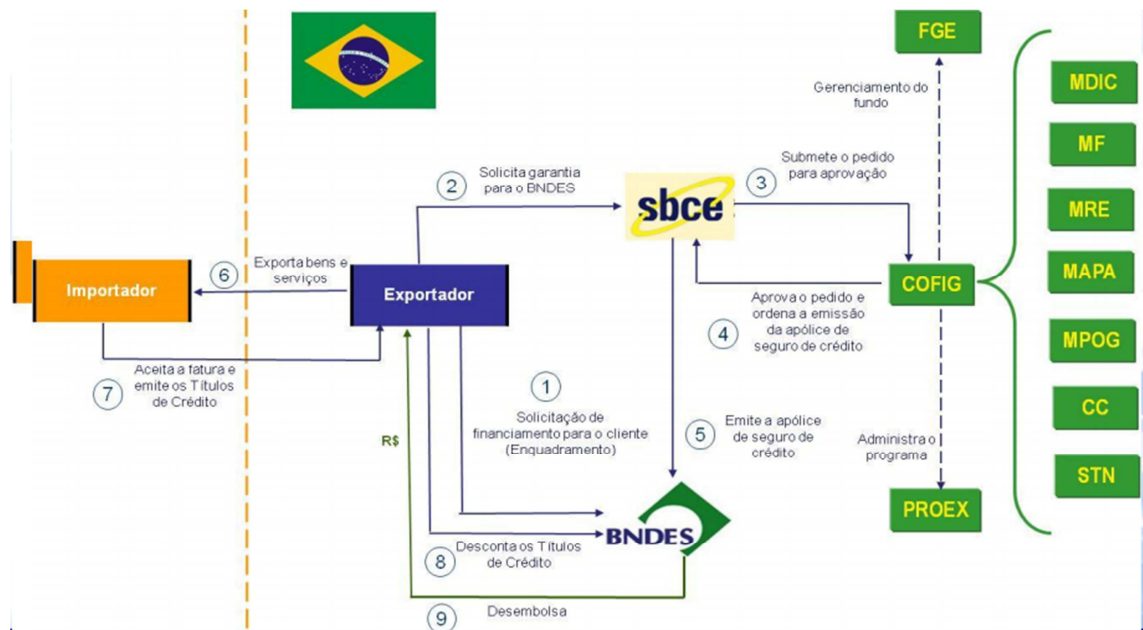
O papel do governo ou do Estado, ao prover o financiamento e mecanismos de seguro e garantias, é importante, pois a iniciativa privada nem sempre tem a capacidade de assumir riscos de longo prazo de alto capital e pressionar, por meio de canais diplomáticos, o estabelecimento e cumprimento de contratos. Esta é uma prerrogativa do poder estatal. Outros países como Japão, França e Espanha adotam sistema de financiamento e seguro semelhantes ao que foi estabelecido no Brasil. (Mariante; Dantas, 2006).

O processo para a aprovação de um pedido de financiamento envolve diversos órgãos do governo. A ilustração apresentada por Jordão (2012) demonstra de que forma ocorre a operação na exportação de serviços de engenharia. Compreender quais são os órgãos envolvidos e como funciona o mecanismo do financiamento e das garantias esclarecem as críticas apontadas quanto à estrutura burocrática e à possível evasão de divisas.

---

<sup>144</sup> Definido de modo geral como custos de financiamento.

Figura : Financiamento e Processo de Exportação.



Fonte: Jordão (2012).

Um dos mitos sobre o financiamento do BNDDES é que ao investir no mercado externo deixa-se de investir internamente. Sennes (2013) responde a esta crítica afirmando que não há perdas de recursos quando o governo realiza financiamentos para projetos em outros países. Pode haver, segundo o autor, um custo de oportunidade, ou seja, o financiamento nestes projetos pode oferecer um retorno menor do que se fosse destinado a outra área. Entretanto, isto não implica em perda. Em especial, no caso das construtoras, os pagamentos, geralmente, têm sido realizados e raramente se tem usado o seguro ou garantias.

Assim, há uma crítica recorrente quanto ao financiamento do BNDDES para o setor de infraestrutura afirmando que ele é direcionado a obras no exterior quando os recursos deveriam ser aplicados para realização de projetos no Brasil. Na visão de Luciene Machado, superintendente da Área de Comércio Exterior do BNDDES, limitar a atuação do banco para somente financiamento interno é uma falácia, pois o desenvolvimento do país está atrelado à sua capacidade de exportação. Na visão da autora não se trata de coisas excludentes. (Valor, 17/04/ 2014<sup>145</sup>). Para Machado (expressão verbal), o aspecto externo é tão relevante quanto o interno.

<sup>145</sup> “Por que faz sentido o BNDDES apoiar projetos no exterior”. Por Luciene Machado e Luiz de Castro Neves. Valor Econômico. 17/04/2014.

Além disso, deve-se atentar para o fato de que o financiamento destina-se à exportação de bens e serviços produzidos no Brasil e não à obra em si. Não há remessas de divisas ao exterior, pois na modalidade BNDES pós-embarque, os recursos são desembolsados diretamente ao exportador, no Brasil e em reais. Como demonstra a figura 6, o crédito é desembolsado ao exportador no Brasil cabendo ao importador aceitar a fatura e emitir os títulos de crédito.

Quanto ao funcionamento do financiamento e o mecanismo de garantia CCR, Maria da Glória Rodrigues, assessora especial da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), esclarece que quando um financiamento possui como garantia o mecanismo do CCR significa que o crédito é garantido ou autorizado pelo Banco Central do importador. Trata-se de um mecanismo de pagamento entre Bancos Centrais, no caso, um mecanismo de compensações multilaterais entre os países da ALADI. Assim, na data de vencimento do crédito, o Banco Central do exportador debita o valor correspondente na conta do Banco Central do importador. O desembolso do recurso é realizado em real diretamente ao exportador no Brasil. Reforça a máxima, de que não há, portanto, remessa de divisas ao exterior (Rodrigues, 2006).

Outra instituição importante que aponta para o interesse e forma de apoio do governo brasileiro às empresas brasileiras é a discussão e deliberação sobre os financiamentos que ocorrem no Comitê de Financiamento e Garantia de Exportações (COFIG). De acordo com o discurso do presidente Lula no 23º Encontro Nacional do Comércio Exterior, a criação do COFIG, em 2004<sup>146</sup>, vinculado à Câmara de Comércio Exterior (Camex), teve como objetivo agilizar a resposta ao exportador quanto à possibilidade de financiamento. No COFIG decide-se sobre o financiamento e a garantia ao financiamento no mesmo processo. Neste discurso, o presidente também cita o mecanismo do CCR, anunciando a revogação das limitações no seu uso, o que ajudaria a promover a participação das empresas brasileiras no processo de integração regional nos projetos de infraestruturas. De acordo com o presidente: “A prioridade política à integração efetiva da América do Sul tem que ter como contrapartida a prioridade de pagamentos recíprocos”.

Assim, além do objetivo econômico, o COFIG tem o objetivo político de facilitar a atuação do empresariado brasileiro na América do Sul, promovendo uma integração comercial entre os países, para a qual a necessidade de infraestrutura é imprescindível. Lula afirma: “E, aí, nós descobrimos que não é possível haver integração comercial na América do

---

<sup>146</sup> DECRETO Nº 4.993, DE 18 DE FEVEREIRO DE 2004 – Cria o Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações – COFIG.

Sul se nós não temos as pontes, não temos as hidrovias, não temos as ferrovias, não temos a integração física”. (Lula, 23º Encontro Nacional do Comércio Exterior, 2003). Deliberam sobre aprovações no âmbito do COFIG diversos ministérios, conforme ilustra a figura 6, como o Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a Casa Civil e demais órgãos.

O COFIG é responsável por decidir sobre as linhas de crédito do PROEX (Banco do Brasil) e examinar os financiamentos e garantias do BNDES, em especial a garantia via CCR – ALADI. O CCR é um instrumento importante, pois, destinado somente aos países da América do Sul, permite maior competitividade regional para as empresas brasileiras. Seu diferencial reside no fato de ser uma garantia regional, portanto, “não necessita de confirmação de banco de 1ª linha e tem custos bem mais baixos do que as garantias exigidas pelos exportadores extra-regionais” (Rodrigues, 2006).

Na visão de Rodrigues (2006):

Com os financiamentos do PROEX e do BNDES, a retomada do CCR e os acordos com a CAF, o governo brasileiro conseguiu, nos últimos dois anos, garantir um importante espaço nesse mercado para as empresas brasileiras exportadoras de bens e serviços de engenharia. E tudo isso ocorreu com enormes ganhos políticos para o país, pela participação em projetos da maior relevância para a integração regional. (Rodrigues, 2006, p.35).

Outro mecanismo criado com o objetivo de prover financiamento para projetos de infraestrutura na região é o Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do MERCOSUL (FOCEM). Foi estabelecido em 2005 no âmbito do MERCOSUL com o objetivo de aprofundar a integração regional dos países do Cone Sul, com redução das assimetrias. A agenda que o FOCEM propõe é ampla e o aporte de recursos não é suficiente. As contribuições são realizadas pelos Estados-Membros do MERCOSUL na proporção histórica de seus respectivos PIB. Segundo Simão (expressão verbal), o mecanismo não se mostra eficiente.

Ademais, deve-se ressaltar a dificuldade de acesso aos dados sobre os financiamentos fornecidos às empresas brasileiras, seja pelo BNDES ou pela linha de financiamento PROEX do Banco do Brasil. Embora tenha sido implementada a Lei de Acesso à Informação, os dados são protegidos sob a alegação de sigilo bancário das relações privadas das empresas. No caso dos dados solicitados sobre os financiamentos realizados pelo Banco do Brasil, através da linha PROEX de apoio às exportações brasileiras de bens e serviços,



referentes às exportações de serviços de engenharia para obras de infraestrutura, nos países da América do Sul, executadas pelas empresas brasileiras, a resposta foi a seguinte:

Informamos que o Banco do Brasil atua como agente financeiro do Tesouro Nacional na liberação de recursos do Proex. Nesse sentido a relação do Banco do Brasil, enquanto banco comercial, com o cliente bancário é regulamentada pelo Banco Central do Brasil e pela Lei Complementar 105/2001. Corrobora esse entendimento o disposto no artigo 6º do Decreto 7.724, de 16.05.2012, abaixo transcrito: Art. 6º O acesso à informação disciplinado neste Decreto não se aplica: I - às hipóteses de sigilo previstas na legislação, como fiscal, bancário, de operações e serviços no mercado de capitais, comercial, profissional, industrial e segredo de justiça;" (Serviço de Informação ao Cidadão do Banco do Brasil – SICBB, 20/06/13).

Com base no mesmo argumento, os valores desembolsados pelo BNDES, pelo Produto BNDES-exim Pós-embarque, individualmente, não são divulgados, conforme informação a seguir:

Nesse sentido os valores individuais desembolsados pelo BNDES dizem respeito ao montante de exportação de cada empresa, informação privativa, de cunho comercial e estratégico do exportador. Dessa forma, estamos impossibilitados de divulgá-los em razão do sigilo a que o BNDES está obrigado, com fundamento no art. 6º, I, do Decreto 7.724/2012 (Serviço de Informação ao Cidadão - BNDES, 20/05/13)

Assim, merece nota, a dificuldade ou a impossibilidade de acesso a todos os dados de forma clara e detalhada. Tal fato pode ser apontado como uma das causas da dificuldade de legitimar a atuação do Banco perante a sociedade.

Deste modo, considera-se que o discurso político do governo brasileiro privilegia a internacionalização das empresas de construção de acordo com seus objetivos de integração e aumento do fluxo comercial com os países vizinhos. A política de financiamento através do BNDES é um componente concreto e decisivo para estas empresas, embora se deva considerar que, atualmente, pelo menos as três maiores construtoras brasileiras possam ter robustez para uma atuação mais autônoma. O financiamento através de aportes do governo não deixa de ser um atrativo e um diferencial.

Assim sendo, é preciso elucidar a discrepância que há entre os setores envolvidos no apoio ao processo de internacionalização. Há uma política objetiva que se refere basicamente

aos financiamentos e há uma política subjetiva expressa pela atuação dos agentes diplomáticos. De fato, evidencia-se que a segunda é mais entusiástica que a primeira. No entanto, salienta-se que não se trata de falta de sensibilidade do setor econômico e sim, de variáveis como competitividade, recursos e planejamento.

Com a demanda por infraestrutura da região sul-americana a atuação das empresas brasileiras pode ser considerada uma estratégia, mas é preciso considerar que podem existir outras oportunidades de menor risco para a empresa. Na opinião de Parkinson (expressão verbal) esta é uma falha de mercado, com a qual o governo deve lidar. Assim, pode existir uma oportunidade que é estratégica para o Estado e não necessariamente para a empresa, pois esta considera o risco financeiro, comercial e político. Nestes casos, segundo o diplomata, é aí que o Estado deve intervir promovendo financiamentos através do BNDES. Nem sempre isto é feito, pois o BNDES está subordinado a regras de mercado e o governo brasileiro ainda não adotou mecanismos de apoio suficientemente claros para que os objetivos estratégicos sejam sempre alcançados. A contradição, na fala do diplomata, é inerente, pois, por um lado, afirma que o governo é ativo em determinados setores, enquanto que em outro, como no processo de internacionalização dos bancos e empresas de software, por exemplo, não há intervenção ou apoio por parte do governo brasileiro.

A diplomacia, na opinião de Sennes (2013) é importante na área de exportação de serviços, em especial, em projetos com maior dificuldade de serem financiados pelo mercado privado, como exemplo, a construção de gasodutos. Nestes casos, é preciso viabilizar recursos públicos e haver uma dependência maior do diálogo entre os governos. Assim, ao lado do mecanismo financeiro-econômico deve-se considerar o vetor político-diplomático como um diferencial na conquista de mercados pelas construtoras.

A promoção das empresas de engenharia não é uma estratégia do governo por si só. Internamente, as empresas pressionam para que o apoio exista, inclusive, enquanto objetivo de política externa. Por parte do governo brasileiro, há maior empenho em determinados obras e na atuação em determinados países a considerar as possibilidades e vantagens nas trocas políticas. Há, certamente, uma acomodação de interesses.

### 4.3 As Construtoras e o Apoio Diplomático.

Não menos importante, mas pelo seu caráter subjetivo, difícil de ser mensurado, coloca-se o apoio diplomático na exportação de serviços brasileiros. A política realizada pelos agentes do governo, em favor das empresas, é expressa, em especial, pela atuação e pelas iniciativas das embaixadas.

Vernon (1980) relata que as embaixadas dos países industrializados realizam um trabalho de apoio, promoção e proteção às empresas, em especial, quando estas solicitam o apoio para as suas subsidiárias. O modo como cada governo promove esse apoio varia e abarca questões de influência política e de orientação.

No caso do governo brasileiro e suas empreiteiras, verifica-se que as embaixadas executam o apoio conforme as iniciativas descritas a seguir<sup>147</sup>:

1. Realiza contatos com o Setor de Promoção Comercial do Ministério das Relações Exteriores;
2. Acompanha o Investimento Externo Direto por setor;
3. Promove reuniões e eventos do Grupo Brasil;
4. Realiza eventos para promover a engenharia do Brasil e expor o âmbito de atuação do BNDES;
5. Facilita o acesso a informações sobre oportunidades de negócios e facilita contatos;
  - i. Divulga através da embaixada os informes do governo estrangeiro para as empresas brasileiras;
  - ii. Agenda audiências com autoridades do país anfitrião;
  - iii. Transmite informes da empresa sobre entrada em determinado mercado.

---

<sup>147</sup> Essas iniciativas foram destacadas mediante análise de telegramas diplomáticos emitidos por embaixadas brasileiras no exterior que versavam de alguma forma sobre as construtoras brasileiras. Fonte: Arquivos do Itamaraty.

A seguir, para melhor elucidar a forma como as atividades descritas acima são realizadas, bem como sua importância, apresentar-se-ão alguns exemplos com base em telegramas diplomáticos enviados pelas embaixadas brasileiras no exterior.

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 sobre a possibilidade de um evento semelhante sobre o BNDES<sup>148</sup>. Evento similar ocorreu, também, em 2004 com a exibição do DVD “Engenharia Brasileira: Excelência Global”<sup>149</sup>. Compareceram, agradecendo a iniciativa, a Camargo Correa, a Norberto Odebrecht e Queiroz Galvão. A Andrade Gutierrez decidiu não participar por estar diminuindo suas atividades no país. Eventos desse porte possuem como público alvo representantes de políticas públicas, políticos, engenheiros e formadores de opinião.

Em complemento, para manter as relações políticas, as empresas costumam patrocinar eventos realizados pela embaixada, ainda que não vinculados a sua área de atuação. As construtoras Queiroz Galvão, Norberto Odebrecht, Andrade Gutierrez e Camargo Corrêa, por exemplo, apoiaram a realização de uma recepção para comemorar o 181º Aniversário da Independência promovida pela embaixada brasileira em La Paz, no dia 08 de setembro de 2004. O apoio reflete o interesse direto ou potencial que a empresa possui na Bolívia, como afirma o embaixador Antonino Mena Gonçalves, em telegrama diplomático<sup>150</sup>. No evento estavam presentes representantes do governo, de partidos políticos e empresários bolivianos.

O Itamaraty também ajuda a promover feiras comerciais, fornecendo apoio às empresas para que elas participem e ofereçam seus produtos nas feiras tradicionais. No entanto, na visão de Parkinson (expressão verbal), esta iniciativa beneficia mais empresas manufatureiras, produtos finais e não componentes ou produtos intermediários da cadeia de produção e, somente, mais recentemente, o setor de serviços. O embaixador aponta duas críticas ao evento; primeiro é que a feira funciona como um workshop e não há um acompanhamento por parte do Itamaraty ou da embaixada sobre os resultados das empresas,

---

<sup>148</sup> BRASEMB LA PAZ Recebido em: 02/04/2003. Fonte: Arquivos do Itamaraty.

<sup>149</sup> Correspondência Diplomática. BRASEMB LA PAZ Recebido em: 20/09/2004. Fonte: Arquivos do Itamaraty

<sup>150</sup> Correspondência Diplomática. BRASEMB LA PAZ Recebido em: 11/09/2003. Fonte: Arquivos do Itamaraty.

ou seja, se elas realmente conseguiram exportar ou quais dificuldades enfrentaram. Outra crítica apresentada é que não existe uma unidade de apoio para as pequenas e médias empresas. Estas são tratadas de modo indiferenciado, juntamente com as grandes empresas que possuem uma capacidade de articulação política maior.

Além de eventos como os citados acima, a embaixada facilita contatos com representantes de órgãos do governo, age como intermediador em negociações e informa sobre projetos e demandas existentes no país.

O Itamaraty possui um setor específico para tratar da promoção comercial – Setor de Promoção Comercial do Ministério das Relações Exteriores (SECOM). Os SECOMs são uma extensão do Departamento de Promoção Comercial e Investimentos do Itamaraty, situados em locais onde estão embaixadas e consulados brasileiros<sup>151</sup>. De acordo com Berbert (expressão verbal), o Departamento de Promoção Comercial, desde a década de 70, representado pelo embaixador Paulo Tarso<sup>152</sup>, atua no sentido de abrir mercados para as empresas brasileiras e conscientizar o empresariado brasileiro sobre a atuação no mercado externo. Em detalhes, este setor é responsável por coletar e divulgar informações sobre oportunidades de negócios, apoiar o processo de internacionalização de empresas brasileiras, elaborar propostas que possam facilitar sua inserção e presença nos mercados externos, realizar eventos para promover a imagem do Brasil, realizar pesquisa de mercados, entre outras funções correlacionadas.

O Secom da embaixada de Buenos Aires, por exemplo, atendendo ao pedido do governo da província de Santa Fé, Argentina, encaminhou às construtoras brasileiras que lá atuavam (Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, OAS, Odebrecht, Queiroz Galvão) um convite para participar no processo de manifestação de interesse no projeto de reconversão do Porto de Santa Fé<sup>153</sup>. A prática de repasse e apoio nas informações, pelas embaixadas brasileiras, é recorrente.

Como outro exemplo, em 2006, no Equador, a embaixada brasileira, em Quito, repassa o convite de participação no projeto Toachi Pilatón para as empresas brasileiras. A Odebrecht havia assinado com a concessionária da construção da hidrelétrica, um contrato

---

<sup>151</sup> Os Secom são postos estratégicos localizados em embaixadas e consulados. A lista completa de SECOMs pode ser consultada no website do BrasilGlobalNet (<http://www.brasilglobalnet.gov.br>)

<sup>152</sup> Paulo Tarso Flecha de Lima foi embaixador e exerceu a diplomacia por 46 anos. De 1955 até 2001 quando se aposentou. Foi um dos responsáveis pela estruturação do Departamento de Promoção Comercial do Itamaraty, nas décadas de 70 e 80. Atuou de forma a auxiliar as negociações empresárias no exterior.

<sup>153</sup> Correspondência Diplomática – Brasemb Buenos Aires para Exteriores em 13/08/2010. Assunto: Promoção Comercial. Argentina. Divulgação de projeto para reconversão do Porto de Santa Fe. Fonte: Arquivos do Itamaraty.

para ser a primeira ofertante no projeto, mas, posteriormente, outras empresas puderam apresentar suas propostas. A embaixada brasileira, em Quito, encaminhou convite para as construtoras brasileiras Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, Consórcio Leme-Queiroz Galvão<sup>154</sup>, que atuavam no Equador.

A embaixada, também, estabelece contato com as Câmaras de Comércio. Em 2006, em Quito, envidou esforços para revitalizar a Câmara de Comércio Brasil-Ecuador. O Secom empenhou-se em realizar contatos para que a Câmara de Comércio voltasse a empenhar um papel importante nas relações comerciais entre Brasil e Equador. Em telegrama diplomático<sup>155</sup>, relata-se que a perda da função da Câmara de Comércio, nos últimos anos, havia se dado em decorrência de uma gestão anterior marcada pela corrupção e interesses pessoais. Devido a isto, a embaixada empenhava-se em recuperar a confiança e as funções da Câmara com a formação de uma nova diretoria e novas afiliações. Dessa forma, o intuito era fazer da Associação um espaço para iniciativas do comércio entre os dois países, prestando informações e estabelecendo contatos comerciais.

De acordo com o vice-presidente de operações da Odebrecht, em entrevista a Folha de São Paulo<sup>156</sup>, a diplomacia brasileira facilita o diálogo no exterior e toda a ação da empresa na arena internacional está consoante com a política externa brasileira. De fato, a forma de atuação da diplomacia tradicional brasileira, através de suas embaixadas e consulados, revela o posicionamento do Brasil perante o tema.

Outra ação da diplomacia brasileira é articular uma série de iniciativas com os denominados “Grupo Brasil”. O Grupo Brasil é, em geral, uma associação de empresários com atuação em determinado mercado externo. Em parceria com as embaixadas brasileiras no exterior, visa estreitar as oportunidades de negócios das empresas brasileiras nos países estrangeiros em que atuam. No Peru, por exemplo, o Grupo Brasil, uma associação de empresas e empresários, foi instituído em março de 2000, em reunião realizada na Embaixada. De acordo com informações da embaixada do Brasil em Lima, Peru, o objetivo do Grupo Brasil é:

---

<sup>154</sup> Correspondência Diplomática – Brasemb Quito para Exteriores em 12/04/2006. Assunto: Financiamentos. Projeto Toachi Pilatón. Convite para participação de empresas brasileiras. Fonte: Arquivos do Itamaraty.

<sup>155</sup> Correspondência Diplomática – Brasemb Quito para Exteriores em 07/02/2006. Assunto: Informo. Embaixada lidera iniciativa de revitalização da Câmara de Comércio Brasil-Ecuador. Nova Diretoria será presidida pela Petrobras e integrada pelas maiores empresas brasileiras no país. Dez novas empresas afiliam-se à Câmara após campanha de arregimentação conduzida pelo Secom Fonte: Arquivos do Itamaraty.

<sup>156</sup> **Diplomacia brasileira ajudou empreiteiras.** Segredos do Itamaraty – Folha Transparência. 18/09/2011. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/me1809201107.htm>>. Consultado em 15/09/2012.

(...) atuar em favor da imagem do Brasil, sua economia e sua cultura, além de facilitar o cumprimento dos objetivos de seus associados mediante a representação e defesa de seus interesses no Peru. Nesse sentido, promove, em estreita colaboração com a Embaixada, as relações comerciais e econômico-financeiras entre empresas e organismos brasileiros e peruanos. (EMBAJADA DE BRASIL, Lima, Peru (website). Informações para o Investidor Brasileiro<sup>157</sup>).

O Grupo Brasil no Peru contava com 25 membros no início de 2005. Em 2011, eram 15 associados: Banco do Brasil, Varig, Odebrecht, Camargo Correa, Andrade Gutierrez, Relima-Vega Upaca S.A, Praxair Peru, Alusud Peru – Alumínio Sudamericana, Natura Cosméticos, ABB Alstom Power, Sulamerica Seguros, Queiroz Galvão; Hidroservice Engenharia, Prodec Consultoria para Decisão e Volvo Peru.

O Grupo Brasil na Argentina tem como função promover a integração empresarial entre os dois países. Realiza com este objetivo, reuniões e eventos com os executivos das empresas que lá atuam, com as construtoras, mas também com empresas de outros setores, como a Tam, Gol, Vale e Pesa.

Na Venezuela, o Grupo Brasil foi instituído em julho de 2009. A formação do grupo era uma reivindicação do empresariado brasileiro que percebia, nas atividades do grupo, uma forma de aproximação com a Embaixada e com o Consulado-Geral, de forma a propiciar a troca de ideias e soluções para uma melhor atuação no país. Inicialmente, o objetivo era que os representantes do Grupo se reunissem a cada 45 dias. Em seu lançamento, em 28/07/2009, estiveram presentes 19 empresas, entre elas: Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, Odebrecht, OAS, Queiroz Galvão, Banco do Brasil e Petrobras.

Na mediação de conflitos políticos ou divergências técnicas, a diplomacia brasileira é solicitada a auxiliar as empresas ou intervir em favor delas. Assim, por vezes, as empresas procuram as embaixadas não só para manter contato ou realizar consultorias, mas também buscar por soluções de problemas.

O processo de negociação e realização de uma obra no mercado externo está sujeita a divergências, como problemas técnicos ou políticos. Contudo, à imagem do Brasil vincula-se a atuação de suas empresas e, em casos de falhas, a diplomacia brasileira age na tentativa de reverter uma imagem negativa.

---

<sup>157</sup> Embajada de Brasil, Lima, Peru. Disponível em: <[http://www.perubrasil.com/system/embajadabrasil/gallery\\_sub\\_article.asp?codigo=90&status=7](http://www.perubrasil.com/system/embajadabrasil/gallery_sub_article.asp?codigo=90&status=7)>. Consultado em 29 de abril de 2013.

No caso da licitação da usina Porce III, a empresa brasileira Voith Siemens propõe ao governo brasileiro, através de sua embaixada, que representantes da empresa colombiana “Empresas Publicas de Medellin” fossem convidados pelo governo brasileiro a conhecer as instalações da Voith Siemens no Brasil e de outras empresas da indústria pesada. A empresa Voith Siemens, que visava participar da licitação para a compra de turbinas da usina Porce III, tinha por intenção desfazer uma possível imagem negativa, deixada pelo funcionamento defeituoso na turbina, produzida pela Alstom do Brasil, na usina “La Miel”, em obra concluída em 2001 pela Odebrecht. A proposta foi encaminhada pela embaixada brasileira em agosto de 2004.

(...) Uma vez que os executivos representariam a Voith Siemens para o mercado colombiano, procuraram-me para averiguar sobre a possibilidade de que o Governo brasileiro convidasse executivos da EPM para visita às instalações da Voith Siemens e de outras empresas de indústria pesada. O objetivo da visita dos executivos da EPM ao Brasil seria, segundo os executivos colombianos, de relações públicas, sobretudo, no sentido de desfazer uma imagem negativa supostamente deixada pelo funcionamento defeituoso de turbinas produzidas pela Alstom do Brasil em outra usina hidrelétrica da empresa, "La Miel", por sinal, obra concluída, há três anos, pela Odebrecht (...) (BRASEMB BOGOTÁ Recebido em: 04/08/2004<sup>158</sup>).

A Andrade Gutierrez realizou sua última obra, a estrada Villavicencio-Bogotá, na Colômbia, em 1996, enfrentando problemas de segurança, tais como sequestro e extorsão. Na época, as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) atuavam no território de construção da estrada e chegaram a sequestrar dois engenheiros brasileiros que trabalhavam na obra: Demétrio Mendonça Duarte e Eduardo Batista . Os engenheiros foram sequestrados em 15 de agosto de 1996 e ficaram duzentos e quatro (204) dias, quase sete meses como reféns da Farc.

Deve-se ressaltar neste ponto que nem todas as relações bilaterais do Brasil que são intermediadas pelas construtoras são positivas. As relações com a Bolívia e o Equador são emblemáticas neste sentido.

Na relação da embaixada com as construtoras também está presente o lobby. Na Argentina, o embaixador Mauro Vieira, em 2008, relata em telegrama diplomático que a piscina da embaixada apresenta problemas como infiltração, não funcionamento do sistema de

---

<sup>158</sup> Correspondência diplomática – Brasemb Bogotá Recebido em: 04/08/2004. Assunto: Brasil-Colômbia. Promoção Comercial. Proposta de visita de executivos da EPM ao Brasil. Promoção da Engenharia Brasileira  
Fonte: Arquivos do Itamaraty.



aquecimento e do sistema de filtragem. O embaixador alega que, apesar de solicitar orçamentos para as empresas do setor, nenhuma se dispôs a realizar a obra. Contudo, as construtoras brasileiras, ao serem informadas do problema, dispuseram-se a interceder e a custear as obras<sup>159</sup>, conforme se relata a seguir:

Comentando o assunto com as empresas construtoras brasileiras presentes na Argentina, estas se dispuseram a não apenas intermediar junto a empresas especializadas em piscinas um projeto de reforma, como, também, a custear as obras. (...) O preço estimado das obras é de US\$ 50 mil, com prazo de execução de 3 semanas e início imediato para que estejam concluídas ainda este ano. (BRASEMB BUENOS AIRES Recebido em: 02/12/2008<sup>160</sup>)

No Peru, a licitação do segundo trecho da obra do trem elétrico San Juan, em 2011, suscitou na mídia limenha a acusação de lobby, em favor da empresa brasileira Andrade Gutierrez, realizada pelo segundo vice-presidente da república, Omar Chehade. De acordo com o relato do embaixador brasileiro Carlos Alfredo Lazary Teixeira, tem-se que:

De acordo com as reportagens, no dia 9 de junho, quando faltavam quatro dias para a entrega do resultado final da referida licitação, Cornejo recebeu a visita do recém-eleito Vice-Presidente (e já à época congressista). A obra, cujo valor estimado é de USD 583 milhões, teria como favorita para a vitória, conforme aponta a mídia, a também brasileira Odebrecht, porque havia construído o primeiro trecho da obra. Enrique Cornejo não estava sozinho no encontro com Chehade. A eles se somaram os então Vice-Ministros Hjalmar Marangunich e Jorge Luis Cuba, além do Secretário-Geral, Jorge Luis Menacho. A mídia destaca que, na ocasião, dois dos presentes confirmaram, "em off", ter Chehade expressado a Cornejo sua preocupação pelo risco que implicava a concessão do segundo trecho à Odebrecht. Também afirmaram que Chehade havia criticado o outro consórcio concorrente, o Metrô San Juan, integrado pela empresa brasileira Camargo Corrêa. Conforme divulgado, a intervenção do então congressista "sonaba a favorecer" o terceiro competidor, que viria a ser justamente a Andrade Gutierrez, tendo se esmerado em detalhar os benefícios que o país teria com a vitória da licitação por aquela empresa. (BRASEMB LIMA Recebido em: 26/10/2011<sup>161</sup>).

---

<sup>159</sup> Não foi possível averiguar se a reforma foi realizada e, conseqüentemente, qual foi a fonte do recurso empregado.

<sup>160</sup> Correspondência diplomática – Brasemb Buenos Aires Recebido em: 02/12/2008. Assunto: Administração. Obras na Residência. Piscina. Fonte: Arquivos do Itamaraty.

<sup>161</sup> Correspondência diplomática – Brasemb Lima Recebido em: 26/10/2011. Assunto: Política interna. Vice-Presidente da República. Denúncia de favorecimento a empresa brasileira. Fonte: Arquivos do Itamaraty.

Apesar das contradições e possíveis conflitos, a internacionalização das empresas corresponde a uma estratégia do governo brasileiro para se projetar regionalmente e internacionalmente. Na visão de Coutinho: “Todos os países que se desenvolveram historicamente projetaram, a partir de sua estrutura empresarial, grandes empresas internacionalmente” (Coutinho, 2013). Para Coutinho, o processo de internacionalização das empresas brasileiras, em comparação com as japonesas, coreanas e chinesas, foi até tardio, tendo como um dos motivos os problemas estruturais da indústria manufatureira brasileira desde os anos 90.

As construtoras brasileiras são podem ser parte integrante dos interesses nacionais, e assim se justificaria o empenho e a atenção no apoio a elas.

Além das atividades que envolvem a diplomacia tradicional, como forma de apoio as essas empresas deve-se destacar, em especial, no governo Lula, a realização da diplomacia presidencial. No governo de Fernando Henrique, a diplomacia presidencial também é exercida e ganha destaque na política externa brasileira. No governo Lula, ela é vista como ainda mais ativa. Segundo Almeida (2004a), no governo FHC a diplomacia possuía um papel secundário no desenvolvimento, enquanto que, no governo Lula, ela é essencial no projeto nacional.

A diplomacia presidencial difere-se da diplomacia tradicional, na medida em que o presidente exerce funções que estão além das normas e do regimento protocolar (Danese, 1999). Das diferentes conceptualizações sobre o tema<sup>162</sup>, desprende-se que na diplomacia presidencial há uma participação mais ativa do presidente na formulação da política externa, incorporando uma agenda própria que envolve a capacidade de influência pessoal e os reflexos na opinião pública nacional e internacional, de modo a projetar a imagem do país.

Uma característica importante é que, durante o governo Lula, as comitivas empresariais com o presidente, em geral, organizadas pelo Departamento de Promoção Comercial, adquirem uma função mais específica, como exemplo, promover ou acompanhar as fusões de empresas (Berbert, expressão verbal). Para Almeida (2004), a diplomacia ativa de Lula tem como base iniciativas para as negociações comerciais, em especial, com países em desenvolvimento. É, inclusive, na ênfase dada aos países em desenvolvimento, com destaque para a região da América do Sul e para o processo de integração do MERCOSUL que a

---

<sup>162</sup> Ver: Preto, Alessandra Falcão. **O conceito de diplomacia presidencial: o papel da Presidência da República na formulação de política externa.** Dissertação de mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2006.

diplomacia do período Lula se diferencia da exercida pelo seu antecessor, o presidente Fernando Henrique.

O presidente Lula, com o exercício sem precedentes da diplomacia presidencial, teve sua imagem atrelada ao número de viagens internacionais que realizou durante seus mandatos. Neste caso, ao se tratar da diplomacia presidencial deve-se salientar que esta não se reduz às viagens internacionais (deslocamentos) do presidente, ou seja, não são sinônimos, e nem mesmo o número de viagens presidenciais é capaz de traduzir o conteúdo da política externa.

Entretanto, um levantamento, realizado por Ribas e Farias (2011), do número de viagens presidenciais realizadas por Fernando Henrique e Lula permite considerações. Os autores apresentam uma tabela com número de visitas e países visitados por cada um dos presidentes em seus respectivos mandatos<sup>163</sup>, da qual se desprende que se o número de visitas a determinada região pode, de alguma forma, expressar a importância das mesmas para a política externa, tem-se que a América do Sul é uma região prioritária nos dois governos. No governo Lula a região é prioritária considerando-se os números em termos absolutos e em termos proporcionais. Foram 12 países visitados, em 87 visitas, representando 35,51% das visitas realizadas entre 2003 e 2010 pelo presidente. No governo FHC, 1995 a 2002, foram 10 países visitados em 50 encontros, correspondendo a 43,47% das visitas realizadas pelo presidente. Expressam-se, também, nas viagens, a vertente Sul-Sul defendida por Lula com o aumento de visitas ao continente africano e asiático, por exemplo. No governo Lula, foram 24 países africanos e 18 asiáticos visitados, enquanto que no governo FHC apenas três países da África e 8 da Ásia.

Segundo Ricupero (2010), a diplomacia do governo Lula é baseada no carisma e na personalidade do governante. Outras características atribuídas, pelo autor, à diplomacia de Lula são: o seu caráter nacionalista, a contestação da hegemonia internacional, a busca por alianças que possam contestar o poder hegemônico, a busca pela influência no entorno regional – América do Sul, além de se mostrar como uma diplomacia de traços ideológicos e políticos que se sobrepõem a resultados materiais. Pela centralidade na figura do presidente enfraquecem as características de institucionalidade e impessoalidade das relações internacionais.

Mesmo após o término do mandato como presidente, Lula permaneceu colaborando para a promoção das empreiteiras brasileiras. Em seu discurso reafirma a necessidade da integração regional para promover o desenvolvimento. Em agosto de 2011, por exemplo, o

---

<sup>163</sup> Ver: Ribas e Farias (2011 p.13). Tabela: Viagens internacionais oficiais: FHC e Lula.

ex-presidente esteve em Santa Cruz de La Sierra, Bolívia, em evento patrocinado pela OAS, onde proferiu uma conferência sobre o tema: “A integração regional e o desenvolvimento social e econômico dos países latino-americanos”<sup>164</sup>.

Em 2013, a reportagem da Folha de São de Paulo<sup>165</sup> apontou que quase metade das viagens internacionais feitas por Lula (13 de 30 viagens), a partir de 2011, foi paga pelas grandes construtoras. Essas viagens que a reportagem se refere ocorreram em países da América Latina e da África. As empresas mencionadas como patrocinadoras são: Odebrecht, Camargo Corrêa e OAS<sup>166</sup>. Para Lula, ele está a defender os interesses nacionais do país e ajudando a vender os produtos brasileiros. Por outro lado, afirma-se, em telegrama diplomático, que seu prestígio ajuda a vencer resistências no mercado almejado pelas construtoras.

Na opinião de Mendonça (expressão verbal) e Ricupero (expressão verbal), considerações pejorativas sobre o financiamento do BNDES para os projetos no exterior, como no caso do porto de Mariel, em Cuba, ou mesmo reportagens sobre o exercício da diplomacia presidencial, no caso do presidente Lula e viagens pagas pelas construtoras prejudicam a imagem no Brasil no exterior, seja por conta de gerar uma percepção de procedimento interno ilegítimo, seja por inibir a atuação de empresas brasileiras no exterior, por força de uma pressão política negativa. A temática descrita é utilizada na opinião de representantes da Camargo Corrêa e Odebrecht como uma ferramenta política da oposição. Isto se agrava pelo fato de na América Latina as correntes ideológicas serem maiores que as correntes comerciais, segundo Mendonça (expressão verbal). Na prática essa conjuntura retarda a consolidação do Brasil como líder da região.

O carisma e a reputação pessoal são componentes que produzem impacto na diplomacia. Contudo, a diplomacia presidencial não deve se tornar um mecanismo de projeção pessoal. A diplomacia presidencial baseada nas qualidades do governante é um trunfo, mas não é determinante para o sucesso das relações. A relação entre os países é baseada em interesses e, nesse caso, há todo um conjunto de políticas que depende da ação do

---

<sup>164</sup> Correspondência diplomática - Brasemb La Paz Recebido em: 25/08/2011. Fonte: Folha Transparência.

<sup>165</sup> **Empreiteiras pagam quase metade das viagens de Lula ao exterior.** Folha de São Paulo, 22/03/2013. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/poder/1250460-empresas-pagam-mais-da-metade-das-viagens-de-lula-ao-exterior.shtml>>. Consultado em 24 de março de 2013.

<sup>166</sup> **Lula diz que viagens pagas por empresas servem para 'vender' país.** Folha de São Paulo, 27/03/2013. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/poder/1253300-lula-diz-que-viagens-pagas-por-empresas-servem-para-vender-pais.shtml>>. Consultado em 02 de abril de 2013.

corpo diplomático como um todo. Relembra Ricupero (2010) que o prestígio do Brasil, nos últimos anos, não é fruto somente do carisma do presidente Lula.

O apogeu a que atingiu o prestígio do Brasil no mundo não se deve exclusivamente a um só governante ou a um único fator. Ele resulta de uma conjunção excepcional de oportunidades externas favoráveis com uma situação interna de estabilidade política e econômica sem precedentes. (Ricupero, 2010, p.37).

Na relação com as construtoras, a diplomacia presidencial de Lula produziu efeitos, em especial, nas negociações com a Venezuela, no governo Hugo Chávez, como poderá ser constatado no próximo capítulo.

A diplomacia presidencial e a diplomacia tradicional se complementam na busca pelos objetivos da política externa brasileira. Tendo em vista todas as atividades executadas pela diplomacia tradicional (como descritas anteriormente), não se considera que, em vista do exercício da diplomacia presidencial, ocorra perda de função do Itamaraty. Para o setor de serviços de construção, houve uma política-estratégica que produziu efeitos que foram limitados por circunstâncias econômicas, decisões soberanas dos parceiros e conjuntura. No exercício diplomático, o Itamaraty, em favor das empresas, atuou com uma postura econômico-política enquanto a diplomacia do presidente focou em aspectos políticos e ideológicos.

A relação de interesses entre o governo brasileiro e as construtoras brasileiras não é uma estratégia puramente declarada. Assim, aponta-se que não há uma estratégia oficial, mas há elementos suficientemente claros para que se possa perceber a eleição de um setor como estratégico (construção pesada) para as diretrizes e interesses da política externa brasileira. Os elementos apontados são a construção de uma estratégia econômica e política, não sendo plausível o argumento de que são simplesmente frutos de acasos conjunturais.

Nas relações bilaterais, as empresas agiram com seu aspecto diplomático e foram um instrumento na consecução dos interesses, nem sempre alcançados, mas que produziram impactos nas relações com os vizinhos sul-americanos. A forma como ocorreu a relação bilateral intermediada pelas empresas é o foco do próximo capítulo.

## **CAPÍTULO 5: O BRASIL, SEUS VIZINHOS E AS CONSTRUTORAS: AS RELAÇÕES BI(TRI)LATERAIS CASO A CASO.**

Observou-se, nos capítulos anteriores, como o setor de serviços foi incorporado à política externa e aos mecanismos de apoio utilizados pelo governo. Neste momento, propõe-se verificar como isso se traduziu nas relações bilaterais do Brasil. Se houve benefícios políticos que possam ser percebidos, além dos objetivos econômicos e aumento das exportações e qual foi a receptividade do país à presença brasileira por meio de suas empresas. Frisar-se-á a relação do Brasil com seus vizinhos, a partir dos anos 2000, tentando identificar os dilemas e interesses dessa relação (bi) trilateral.

A instabilidade e a diversidade político-econômicas da região, aliadas ao fato de o governo Lula ter priorizado as relações bilaterais durante seu governo, conduzem a refletir os casos separadamente, considerando inclusive o histórico recente das relações político-diplomáticas do Brasil com seus vizinhos. Para tal, foram selecionados cinco países: Argentina, Venezuela, Bolívia, Equador e Peru.

Para a atuação das construtoras na América do Sul, os países da região podem ser divididos em dois blocos. Em um dos grupos o mercado é visto como mais organizado, regulado e estruturado. Neste caso, a capacidade de produzir os resultados esperados através das variáveis do apoio do governo brasileiro, em especial do BNDES, é menor. Prevalece, assim, o porte da empresa e sua capacidade de enfrentar uma concorrência multinacional. De modo geral, trata-se de mercados nos quais as tratativas são mais pró-business do que políticas. Podem ser classificados neste bloco países como Colômbia, Peru e Chile. Destes países, somente o Peru será objeto dessa pesquisa, por pelo menos duas razões: a forte atuação da Odebrecht na região e a realização de obras no âmbito da IIRSA com financiamento do BNDES.

No outro grupo, estão países com maior instabilidade econômica e política e com maior dependência de financiamento brasileiro. Nesses mercados predominam as licitações públicas, os financiamentos governamentais e a atuação política. São exemplos: a Argentina, a Bolívia e a Venezuela. Estes seriam os casos mais sensíveis à política externa brasileira.

O Equador não é bem classificado em nenhum dos dois casos. Não há uma dependência dos financiamentos brasileiros ainda que sejam vistos como mais vantajosos. Contudo, o Equador, no governo Rafael Correa, assim como a Bolívia e a Venezuela buscam uma reconfiguração do equilíbrio do poder regional, afastando-se, quando possível, da influência dos Estados Unidos e priorizando a integração sul-americana. Por outro lado, permanece uma identidade andina, de economia dolarizada e pró-mercado. O Equador é um mercado almejado pelas empresas brasileiras e o caso da Odebrecht, com o problema técnico na represa de San Francisco, ilustra como a atuação de uma empresa produz impactos do ponto de vista econômico e político.

Nota-se que o primeiro passo na internacionalização é que as empresas procurem atuar em países nos quais o governo possui uma agenda bilateral. A agenda bilateral mitiga riscos, mesmo que a entrada no mercado externo ocorra em países de maior instabilidade política. Não é um fator condicionante, mas considerando que as empresas querem crescer e se internacionalizar este é um dos caminhos que permite diversificar a sua atuação em outros países.

A inserção das construtoras no segundo grupo de países composto por Argentina, Bolívia e Venezuela reflete o interesse do Brasil nesses mercados e, mais do que isso, o interesse no estreitamento das relações em pontos estratégicos. O interesse do Brasil na Venezuela é nítido. Houve um esforço político para inseri-la no MERCOSUL e, no que se refere aos eixos de integração regional, a Venezuela é um componente estratégico considerando a questão do petróleo. A importância desse país para o Brasil é vista como uma questão de Estado e não de governo (Mendonça, expressão verbal). Na Argentina, a relação remete ao fortalecimento do MERCOSUL e na Bolívia, ao interesse estratégico no gás.

Nos países como Colômbia, Chile, e Peru, também há o interesse brasileiro. Contudo, o perfil andino priorizando a relação com os Estados Unidos dificulta a influência da política e da economia brasileira. Para as construtoras, esse mercado mostra-se mais competitivo.

De modo geral, dentre os interesses do Brasil na atuação das construtoras brasileiras no exterior podem-se citar: (1) geração de empregos; (2) atração de investimentos; (3) possibilidade de balancear o déficit comercial, por exemplo, na relação Brasil–Argentina e Brasil–Venezuela; (4) ajuda humanitária diante de situações de emergência e (5) fortalecimento das relações bilaterais.

A preocupação com a balança comercial é uma constante na política externa brasileira e a possibilidade de equilibrá-la com a exportação de serviços é percebida desde a década de 90. Em 1997, por exemplo, na discussão sobre o processo de licitação para a usina de Caruachi, na Venezuela, o Brasil aponta como argumento para realização da obra, o déficit do Brasil com a Venezuela, em torno de US\$ 1 bi<sup>167</sup>. As exportações de serviços para a construção dessa obra poderiam ajudar a diminuir esse déficit<sup>168</sup>.

Segundo Parkinson (expressão verbal), o Brasil tem interesse em assegurar relações comerciais mais estáveis e equilibradas com seus países vizinhos, isto é, deixar de ser superavitário com todos os países da região. A integração comercial deve ter um fluxo permanente de comércio entre as partes. Não há a defesa de uma integração simétrica que fique no discurso retórico, mas, sim, de uma integração equilibrada. Através da internacionalização das empresas é possível transferir tecnologia, capacitar mão de obra e harmonizar padrões de produção. Como consequência, poder-se-ia criar um ambiente regional mais harmônico, ou seja, menos heterogêneo economicamente. Com a internacionalização das empresas contribuir-se-ia para uma maior homogeneização do processo de produção regional.

Além disso, aponta-se o desejo de aproximação com os países vizinhos, fazendo com que eles sejam aliados e não adversários. Na opinião de Parkinson (expressão verbal), o Brasil está centrado em si mesmo, ainda com uma resistência forte em importar produtos da região. Para o diplomata, esta não é uma boa política. Em suas palavras, a boa política é aquela que gera empregos, estimula as importações, integra e apoia o governo quando o país precisa.

Deve-se ressaltar que o fortalecimento das relações é importante para criar um ambiente favorável para a atuação das empresas, assim como a atuação das empresas aproxima e intensifica a relação entre os países.

Nos mercados em que o interesse do governo brasileiro não é sólido, outro caminho, no caso das construtoras, como sinaliza o representante da Camargo Corrêa, é que a construtora atue como um *player* de política externa brasileira (Mendonça, expressão). Neste caso, se a empresa visualizar potencial em determinado país, ela pode estabelecer um diálogo com o Itamaraty apontando para que aquele país passe a compor a agenda do governo brasileiro, ou seja, a agenda de política externa. A Colômbia pode ser vista como um

---

<sup>167</sup> Correspondência diplomática – Brasemb Washington para exteriores em 21/01/97. Assunto: Brasil-Venezuela. B2ID. Hidroeletrica Caruachi. Gestão junto a presidente executiva, Nancy Birdsall. Fonte: Folha Transparência.

<sup>168</sup> Apesar do argumento apresentado o Brasil não venceu a licitação para a obra.



exemplo. O papel do Itamaraty seria o de mitigar o risco da não presença brasileira em determinado país ou mercado.

Em 1995, a empresa Odebrecht concorria com uma empresa americana para a construção de um oleoduto no Equador. Diante do fato, sugere-se, em telegrama diplomático<sup>169</sup>, que o Brasil manifeste seu interesse na participação da Odebrecht ao governo equatoriano, por considerar a presença brasileira na região um fator importante.

O interesse do Brasil para que suas empresas participem das licitações revela-se, também, quando as empresas manifestam preocupação afirmando que a legislação local pode privilegiar empresas locais. No caso, a Odebrecht manifestou tal preocupação no processo de licitação do trecho da estrada Santa Cruz-Puerto Suarez, em 1997<sup>170</sup>, quando a legislação boliviana concedia margem de 10% para as empresas locais em construção civil. Para que o Brasil intercedesse junto ao governo boliviano destacaram-se três argumentos: (1) garantir uma concorrência equilibrada, (2) garantir que não se estabeleça precedente que possa ser reivindicado por outros países sul-americanos e (3) evitar prejuízos às exportações brasileiras.

A empresa, em geral, acompanha a leitura na perspectiva do governo brasileiro sem querer adentrar em todo e em qualquer mercado. A exceção é em casos de projetos de alta rentabilidade onde o risco é balanceado pelo fato de o Brasil não estar presente ou consolidado em sua relação internacional (Mendonça, expressão verbal).

Na América do Sul, na maioria dos casos, as construtoras têm se alinhado à política externa brasileira, fazendo do fluxo político uma porta para o mercado externo. E, embora, a empresa decida de maneira soberana quando e onde vai atuar no exterior e, neste sentido, não há intervenção do Estado Brasileiro, nota-se que a empresa brasileira está atrelada à imagem do Brasil. Assim, a imagem da parceira das relações bilaterais (Brasil-Argentina; Brasil-Bolívia; Brasil-Venezuela) é também a imagem da relação trilateral que existe entre os países e as construtoras brasileiras. Não é uma máxima sem exceções, mas onde mais forte foi o relacionamento político do Brasil com seu vizinho sul-americano, mais se aventou possibilidades para o mercado das construtoras. Nos países, nos quais a agenda de infraestrutura se estreitou com a influência brasileira, mais sólida foi a atuação das empresas.

As divergências e os interesses específicos do Brasil em cada mercado e como as empresas ajudam a construir as alianças e a imagem brasileira na região serão identificadas a

---

<sup>169</sup> Correspondência diplomática – Brasemb Washington para exteriores em 16/11/95. Assunto: Equador. Licitação. Construção de Oleoduto. Interesse de Empresa Brasileira. Fonte: Folha Transparência.

<sup>170</sup> Correspondência diplomática – Brasemb Washington para exteriores em 08/04/97. Assunto: Brasil-Bolívia. Promoção Comercial. Legislação Local. Margem de Preferencia. Fonte: Folha Transparência.

seguir, analisando-se caso a caso, estabelecendo-se a seguinte ordem: Argentina, Venezuela, Bolívia, Equador e Peru

### **5.1 Brasil e Argentina: Parceria na Desconfiança.**

Na medida em que a diplomacia não nasce nem se exerce em um vácuo histórico, ideológico ou simbólico, uma política externa da integração deve levar em conta elementos da história das ideias e das mentalidades “do outro”. (Candeas, 2010, p.258).

A cultura de rivalidade e desconfiança na relação entre o Brasil e a Argentina não é um aspecto novo; pelo contrário, é histórica. No contexto recente, na relação entre os países intermediada pelas construtoras brasileiras, essa cultura transparece como uma parceria com doses de desconfiança.

A relação com a Argentina é prioritária na agenda de política externa brasileira. Segundo Guimarães (2008), a política externa brasileira é centrada na América do Sul, cujo núcleo é a relação com a Argentina. Assim afirma o autor:

A integração entre o Brasil e a Argentina e seu papel decisivo na América do Sul deve ser o objetivo mais certo, mais constante, mais vigoroso das estratégias políticas e econômicas tanto do Brasil quanto da Argentina. (Guimarães, 2008, p.59)

A parceria entre Brasil e Argentina tem a visão e a missão de transformar a integração e o perfil da América do Sul no sistema internacional. A integração energética, uma necessidade do país argentino, é também uma prioridade da política externa brasileira. O objetivo é fortalecer e integrar o sistema energético da região, possibilitando o desenvolvimento. Com tais objetivos e propósitos em comum não se haveria de falar em rivalidade entre os principais atores da América do Sul.

Contudo, de acordo com Candeas (2010), a rivalidade política-estratégica (conflitos de fronteira) assume caráter econômico a partir da década de 1950. A razão encontra-se no processo de industrialização brasileiro que promoveu um crescimento superior ao PIB

argentino, ao mesmo tempo em que a Argentina passava por um processo de decadência ou estagnação econômica. Em 1913, segundo o autor, o PIB argentino era aproximadamente 50% superior ao do Brasil. Em 1976, o PIB brasileiro é três vezes maior que o da Argentina. Nesse contexto, a dicotomia cooperação e competição tornou-se um fator presente nas relações.

Os temores argentinos se manifestaram no receio quanto à dependência da estrutura econômica e industrial brasileira e quanto à busca brasileira por uma hegemonia na região. Nas palavras do autor: “O “milagre brasileiro” reacende a tradicional resistência em relação à ruptura do equilíbrio de poder regional [...]” (Candeas, 2010, p. 131).

A relação Brasil-Argentina, na fala de Ricupero (expressão verbal), é marcada por momentos de ilusão. O que também é válido no que se refere à presença das empresas brasileiras na Argentina, seja pela não superação do elemento subjetivo da rivalidade ou antipatia recíproca, seja pela situação política instável ou pela crise econômica. A relação com a Argentina, na fala do embaixador, é marcada por falsas partidas. O MERCOSUL é um dos exemplos que contribui para a argumentação do autor. Na perspectiva do MERCOSUL pretendia-se uma superação do horizonte nacional na relação com a Argentina que não ocorreu.

Recentemente, na Argentina, houve um processo de *brasileirização* das empresas e, ainda que não necessariamente com o apoio do governo brasileiro, a imagem gerada pelo Brasil pode ser diferente da discursada pelo governo brasileiro. Para Sennes (expressão verbal), essa regionalização das empresas brasileiras é vista como um fator positivo pelo governo brasileiro.

A intensificação recente da internacionalização das empresas brasileiras na Argentina, e não somente das construtoras, tem como marco a crise econômica por que passou a Argentina até 2002. De 1998 a 2002, esse país vivenciou uma crise econômica e social representada por elevada capacidade ociosa, forte demanda por moeda, alto desemprego, salários reduzidos. Tais fatos culminaram no fim da conversibilidade da moeda em 2001. A crise argentina provocou perda de crédito internacional e afugentou o capital estrangeiro. O país começou a se reestruturar com a eleição de Eduardo Duhalde que tomou posse em janeiro de 2002. Somente a partir de 2004/2005, o capital internacional volta a ser atraído para o mercado argentino.

A crise argentina, todavia, distancia novamente os parceiros em termos econômicos tal como ocorrido nas décadas 60 e 70. Enquanto a Argentina reestrutura-se de um período de colapso do Estado, o Brasil passa por um ciclo de estabilidade e de crescimento econômico.

No momento da crise argentina de 2002, o Brasil passou a ser um dos maiores investidores nesse país. Na visão brasileira, o investimento em um momento de crise era divulgado pelo aspecto positivo, qual fosse uma aposta na recuperação da Argentina em um momento em que poucos assumiam riscos. Era a confirmação da crença na parceria. Assim, a relação bilateral se estreita e os presidentes Lula e Duhalde aproximam a agenda em torno dos temas do MERCOSUL e da integração de infraestrutura. Indo além, o autor fala de um alinhamento automático por parte da Argentina.

Naquele momento, a Argentina, ao mesmo tempo assoberbada com as convulsões internas e reconhecida pela ajuda brasileira, não questionava a liderança regional de seu principal sócio. Não seria exagero falar, então, de alinhamento automático (Candeas, 2010, p. 234)

O investimento brasileiro possibilitou que várias empresas argentinas fossem compradas por empresas brasileiras; por exemplo, em 2002, ativos da PeCom Energia foram comprados pela Petrobras, por US\$ 3,2 bi e, em 2003, 37% das ações do Grupo Quilmes foram adquiridos pela Ambev, por US\$ 550 mi.

Nos anos seguintes, os efeitos da crise ainda estavam presentes na economia argentina quando outras empresas brasileiras fizeram aquisições nesse país. Em 2005, a empresa argentina Loma Negra (cimento) foi adquirida pela empresa Camargo Corrêa pelo valor US\$ 1,030 bi, em abril de 2005. Esse foi o segundo maior investimento brasileiro na Argentina. O primeiro foi o realizado pela Petrobras. Em 2006, a Friboi adquiriu por US\$ 120 mi, o frigorífico argentino Swift Armour, o maior exportador de carne da Argentina. Coteminas adquiriu a empresa argentina Grafa que produz toalhas para exportação, na província de Santiago del Estero, por US\$ 31 mi, em 2007.

Em meio aos avanços nas relações comerciais marcadas pela internacionalização das empresas brasileiras, a visão argentina era que o Brasil desempenhava o papel da Espanha na década das privatizações, década de 90, adquirindo empresas importantes do país. Dessa forma, na sociedade argentina, revigora-se o fantasma da “desnacionalização” e da “brasileirização”. Contudo, a embaixada brasileira reforça o sentido contrário:

O tema dos investimentos ocupa hoje lugar central na agenda econômica do Governo Kirchner, sobretudo porque é encarado como crucial para consolidar o processo de crescimento econômico. Nesse contexto, o Brasil não deve ser visto como um país que disputa investimentos na região, mas como um importante investidor na Argentina, disposto a apostar no mercado local por acreditar no futuro do país e do processo de integração. (Brasemb Buenos Aires para exteriores em 16/08/2005<sup>171</sup>).

A partir de 2002, têm-se taxas elevadas de crescimento que permanecem até 2005. Em 2005, o cenário não apontava para a manutenção do crescimento. A conjuntura apontava para um isolamento financeiro, uma retórica hostil ao capital, além de fragilidade institucional e insegurança jurídica. Um ponto que preocupa a capacidade de crescimento do país, por ser um aspecto limitador, é a incerteza sobre o campo energético, o que acaba por produzir desestímulos ao investimento. Em outras palavras, sem uma política energética definida, investimentos estariam sendo postergados. A política energética passa a ser um ponto de aproximação entre a Argentina e as construtoras brasileiras.

A participação das construtoras brasileiras, nesse cenário do mercado argentino, não é isenta de percepções que também carregam a imagem de desconfiança, ainda que a parceria, em especial em projetos que estão na agenda energética, seja vista como prioridade pelo governo argentino.

A ideia de dependência em relação ao Brasil é um receio constante. A assimetria entre os países dificulta uma parceria que é reforçada pela intenção do Brasil em ser o líder natural da América do Sul. A *brasileirização* é um elemento de dúvida no processo.

Durante todo o governo Lula, Barreto (2012) relata que, apesar da aproximação entre os países, eram necessários discursos e gestos simbólicos que reforçassem as intenções dos mesmos. Nas falas brasileiras estava a reafirmação de se estabelecer com a Argentina uma parceria sem disputa por liderança. Como marco das propostas tem-se a assinatura do

---

<sup>171</sup> Correspondência Diplomática. Brasemb Buenos Aires para exteriores em 16/08/2005. Fonte: Arquivos do Itamaraty.

documento Consenso de Buenos Aires<sup>172</sup> e como marco do ideal almejado foi instituído o Dia da Amizade Argentino-Brasileira (Ata de Copacabana<sup>173</sup>).

Ao lado da perspectiva de mercado para as construtoras brasileiras, reforçando o processo de presença das empresas brasileiras, em 2007, a Alpargatas Argentina foi comprada pela São Paulo Alpargatas (SAPSA) do Grupo Camargo Corrêa. Pelo valor de US\$ 51,7 mi o grupo Camargo Corrêa comprou 34,5% do capital acionário da empresa. Ainda que o controle da empresa não mais estivesse nas mãos de argentinos desde 2002, quando foi vendida para fundos americanos, a transação gerou na sociedade argentina novos resquícios sobre a “desnacionalização” da indústria argentina.

Avaliação publicada pelo Clarín e informada em telegrama diplomático expõe a dimensão da venda das empresas argentinas e a participação brasileira.

Estudos de consultora local publicado pelo “Clarín” indica que, entre os anos 2003 a 2007, foram vendidas 438 empresas argentinas, no valor total de US\$ 18,7 bilhões. Capitais de origem brasileira tiveram participação em 24% das aquisições, superando as compras realizadas por capitais argentinos (23%) e ficando atrás apenas dos capitais norte-americanos (34%). (Brasemb Buenos Aires para exteriores em 19/10/2007<sup>174</sup>)

Destaca-se que essa imagem de preocupação com a atuação das empresas brasileiras não é derivada somente do contexto de crise de 2002. Já em 1997/1998 foi realizada uma pesquisa de opinião pública para avaliar a imagem do Brasil na Argentina, relatada pela embaixada do Brasil em Buenos Aires<sup>175</sup>. A pesquisa revelou que a percepção geral sobre o Brasil é positiva. Contudo, permaneciam traços de desconfianças, em especial, no setor econômico, justificados por motivos já apontados como assimetria e dependência com o Brasil. A percepção negativa sobre o Brasil se fez presente, também, com relação às empresas. Relatou-se uma imagem negativa sobre a qualidade dos produtos brasileiros. Aproximadamente 31% da população apontava para esta afirmativa.

---

<sup>172</sup> Documento assinado por Néstor Kirchner e Lula, em 16 de outubro de 2003. Integra do documento Consenso de Buenos Aires disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u54487.shtml> >. Consultado em fevereiro de 2013.

<sup>173</sup> A Ata de Copacabana foi assinada em 16 de Março de 2004, pelos presidentes Néstor Kirchner e Lula. Ficou instituído como o dia da amizade argentino- brasileira o dia 30 de novembro.

<sup>174</sup> Correspondência Diplomática. Brasemb Buenos Aires para exteriores em 19/10/2007. Fonte: Arquivos do Itamaraty.

<sup>175</sup> Pesquisa coordenada pela antiga Assessoria de Comunicação Social – ACS, responsável pela área de divulgação do Brasil.

Em 2007, o embaixador brasileiro em Buenos Aires<sup>176</sup> acreditava ser interessante atualizar a pesquisa sobre a imagem do Brasil, o que poderia ajudar a desmistificar receios e traçar estratégias para consolidar a aliança com o país. A pesquisa ajudaria, inclusive, a confirmar a hipótese de que a imagem negativa do Brasil, na sociedade argentina, era decorrência da “brasileirização”, através da aquisição de empresas locais tradicionais como a Alpargatas e a Quilmes por empresas brasileiras, conforme relatado acima.

Em 2005, havia projetos de infraestrutura na Argentina de interesse para a integração da infraestrutura física sul-americana ou para as empresas brasileiras, como: o projeto de duplicação da “Ruta 14” que liga Belo Horizonte a Buenos Aires, valor estimado era US\$370 mi e como fontes de financiamento pensava-se no tesouro nacional, nos Fundos Fiduciários e no BID; a construção do gasoduto do Noroeste Argentino, valor estimado em US\$ 1 bi; Reestruturação da Ferrovia Transandina, valor estimado de US\$ 265 mi e a fonte de financiamento deveria ser levantada pelas empresas vencedoras da licitação; Rodovia Internacional 60CH (sector Valparaíso – Los Andes) com financiamento privado, a cargo da empresa concessionada; Ponte Binacional Salvador Mazza – Yacuiba; Hidrovia Paraguai – Paraná; Ferrovia Bioceânica entre Santos e Antogafasta, valor inicial era de US\$ 60 mi, primando-se pelo financiamento privado, a cargo da empresa concessionada; Rede Gasífera Sul-Americana (Projeto Camisea/Cammesa), com valor estimado em US\$ 2,5 bi; e o Gasoduto San Martín, com valor inicial de US\$ 735 mi<sup>177</sup>. Assim, nota-se que o rol de projetos que poderiam ser atendidos por empresas brasileiras abarcavam o projeto de integração regional. Os projetos de gasoduto relacionados ao projeto Cammesa contaram com recursos do BNDES, conforme demonstrado no quadro 10, do capítulo anterior.

A crise econômica e energética na Argentina abre espaço para as construtoras e para uma dependência dos financiamentos via BNDES. A crise energética da Argentina é um entrave ao seu crescimento econômico, sendo necessária a ampliação da capacidade e da eficiência energética. Em 2006, o sistema energético já se encontrava em seu limite.

“Entre 2002 e 2006, a demanda de energia elétrica aumentou 25%. Com isso, o sistema funciona hoje no limite de sua capacidade: a oferta total argentina é de

---

<sup>176</sup> Correspondência Diplomática. Brasemb Buenos Aires para exteriores em 03/12/2007. Fonte: Arquivos do Itamaraty

<sup>177</sup> Correspondência Diplomática. Brasemb Buenos Aires para exteriores em 12/08/2005. Fonte: Arquivos do Itamaraty.

17.500 MW, enquanto os picos de demanda tem chegado a 17.395 MW (31 de outubro de 2006)” (Brasemb Buenos Aires para exteriores em 12/01/2007<sup>178</sup>).

Quanto aos financiamentos do BNDES, como visto no capítulo anterior, a Argentina foi o principal destinatário para projetos de infraestrutura.

A primeira etapa de expansão do gasoduto de San Martin, inaugurado em 12 de julho 2005, representa a primeira obra concluída na Argentina com a utilização de recursos do BNDES. Tanto o gasoduto de San Martin quanto o de Neuba II tiveram, através do COFIG, aprovação de seguro de crédito à exportação (FGE/BNDES). No caso do gasoduto de San Martin, o valor comprometido pelo BNDES foi adiantado pela Petrobras. Em telegrama diplomático, expressou-se a importância desse financiamento para o fortalecimento da relação bilateral.

À luz do acima exposto, congratulo-me com Vossa Excelência pela agilidade com que se logrou elaborar, junto com a Petrobras e o BNDES, a equação financeira para a conformação do fundo fiduciário para o financiamento da duplicação do “San Martín”. Os resultados já estão sendo colhidos e são importantes para comprovar que a aposta na cooperação produz dividendos concretos para ambos os lados. A presença da Petrobras na Argentina e essa obra são provas de que a relação subiu a um novo patamar de qualidade e complexidade, que **relativiza ainda mais os conflitos pontuais que marcam a relação bilateral** (Brasemb Buenos Aires para exteriores em 14/07/2005<sup>179</sup>; grifo nosso).

Contudo, há uma resistência por parte da Argentina no uso do mecanismo do CCR da ALADI, o que tem impossibilitado a extensão de linhas de financiamento do BNDES ao país, a despeito da atual disponibilidade de recursos (2005). A resistência reside, sobretudo, em limitações legais e em riscos excessivos para o Banco Central da Argentina. Como já exposto, os Bancos Centrais e instituições monetárias são os últimos responsáveis em caso de inadimplência. Deve-se ressaltar que a Argentina não possui um banco nacional de desenvolvimento. Neste caso, destaca-se a importância do BNDES e do Banco do Sul, criado em 2007.

---

<sup>178</sup> Correspondência Diplomática. Brasemb Buenos Aires para exteriores em 12/01/2007. Fonte: Arquivo do Itamaraty.

<sup>179</sup> Correspondência Diplomática. Brasemb Buenos Aires para exteriores em 14/07/2005. Fonte: Arquivos do Itamaraty.



Ainda assim, as relações bilaterais foram estreitadas com base nas obras e nos financiamentos. A seguir, alguns dos projetos aprovados e o valor financiado pelo BNDES.

Quadro : Projetos, Financiamento e Garantia.

<b>Projeto</b>	<b>Empresa</b>	<b>Garantia</b>	<b>Valor</b>
<b>Construção do gasoduto no sul argentino (TGS) pela Petrobras.</b>	Petrobras	Concessão de garantia do CCR	Financiamento do BNDES de US\$ 142 mi.
<b>Exportações brasileiras de bens e serviços para a construção de “loops” – segundo trecho – do gasoduto “San Martin” e do gasoduto Neuba II.</b>		CCR	Seguro de crédito BNDES de US\$55,515 milhões.
<b>Construção de gasoduto dedicado ao abastecimento da demanda de gás das centrais térmicas de Dock Sud e Costanera, cidade de Buenos Aires. Início previsto para novembro de 2007</b>			US\$ 211.466 mil, dos quais 100% das exportações brasileiras, no valor de US\$ 80.487 mil, seriam financiadas pelo BNDES.
<b>Estrutura Subterrânea para a linha férrea de Sarmiento.</b>	Odebrecht;	Cobertura de risco político pelo CCR.	Valor aproximado de US\$ 191 mi.  Financiamento: 100% do BNDES com prazo de 12 anos.
<b>Ampliação da capacidade de transporte de gás dos gasodutos TGN e TGS.</b>	Camargo Correa	Cobertura de risco político pelo CCR.	Valor aproximado de US\$ 437 mi.  Financiamento: 100% do BNDES com prazo de 12 anos.
<b>Construção da Planta de Berazategui de tratamento de esgoto.</b>	Odebrecht	Cobertura de risco político pelo CCR.	US\$ 125 mi. Financiamento: 100% do BNDES com prazo de 12 anos.

Fonte: Elaboração própria com base em Telegramas Diplomáticos – Brasemb Buenos Aires (2005,2006 e 2007) - Arquivos do Itamaraty

A Argentina, atualmente, 2013/2014, continua sendo um país que necessita de investimentos no setor energético. Com isso, as oportunidades para as empresas brasileiras permanecem. Em 19 de dezembro de 2013, em encontro na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), reuniram-se representantes do governo da Argentina, em especial, o ministro do planejamento, Julio de Vido e representantes das construtoras brasileiras. O objetivo do encontro foi apresentar um rol de projetos disponíveis para

investimentos na Argentina no setor energético. Foram 15 projetos, sendo 11 hidrelétricas, 3 obras hídricas e 1 obra de telecomunicação que somaram aproximadamente US\$ 19 bi. O primeiro projeto lançado foi Chihuido I, de aproveitamento multipropósito sobre o rio Neuquén. As cinco maiores construtoras brasileiras demonstraram interesse em participar da licitação (Estadão, 19/12/2013<sup>180</sup>).

Na licitação para a construção de duas hidrelétricas no Rio Santa Cruz, denominadas de hidrelétricas Néstor Kirchner e Governador Jorge Cepernic, na região da Patagônia, estimadas em US\$ 5 bi, duas construtoras brasileiras concorriam para a execução do projeto. Em um dos grupos estava a empresa Odebrecht aliada à Alstom; em outro, estava a construtora OAS aliada à construtora coreana Hyundai. Com as empresas brasileiras concorriam grupos compostos pelas empresas chinesas Gezhouba Group e a espanhola Isolux. Uma das exigências da licitação era a de que pelo menos 50% do valor (US\$ 2,5 bi) fosse financiado na Argentina (Jornal da Energia, 11/01/2013<sup>181</sup>).

Apesar do contexto e das afirmações de aproximação entre os países, a atuação das construtoras brasileiras no mercado argentino não está consolidada. Além da instabilidade econômica, os acordos da China com a Argentina têm provocado uma forte concorrência para as empresas brasileiras. A China adentra no mercado argentino no setor de bens de capital e com a oferta de financiamento mais barato. A Construção das Hidrelétricas do Sul (província de Santa Cruz), mencionada acima, disputada por empresas brasileiras, ficará a cargo da empresa nacional Electroingeniería, com financiamento chinês<sup>182</sup>. Enquanto isso, a pauta de exportação do Brasil para a Argentina mantém-se amparada no setor automobilístico. O Brasil é o maior parceiro comercial da Argentina e a China já é o segundo maior.

A crise econômica na Argentina também é um fator ainda não resolvido, o que tem afastado a atuação de algumas empresas, entre elas, a Vale. Em 2013 e 2014, a Argentina enfrenta nova crise originada na renegociação da dívida pós-moratória de 2001 e alicerçada pelos fundos especulativos. Em decorrência, a Vale é uma das empresas que se afasta do mercado argentino. A empresa suspendeu a execução do projeto de potássio Rio Colorado e

---

<sup>180</sup> Estadão. **Argentina oferece pacote de US\$ 19 bilhões em obras**. Estadão, 19/12/2013. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/economia-geral,argentina-oferece-pacote-de-us-19-bilhoes-em-obras,173534,0.htm>>. Consultado em 08/04/2014.

<sup>181</sup> **Brasileiras disputam hidrelétricas de US\$ 5 bi na Argentina**. Jornal da Energia, São Paulo, 11 de janeiro de 2013. Disponível em: <[http://www.jornaldaenergia.com.br/ler\\_noticia.php?id\\_noticia=12257&id\\_secao=3](http://www.jornaldaenergia.com.br/ler_noticia.php?id_noticia=12257&id_secao=3)>. Consultado em 08/04/2014.

<sup>182</sup> **China financia obras e ganha espaço na economia argentina**. Valor econômico, 30/09/2013. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/internacional/3287738/china-financia-obras-e-ganha-espaco-na-economia-argentina>>. Consultado em 08/04/2014.

afirmou que deixaria de atuar no país, em informe oficial de fevereiro de 2013, devido ao aumento de custos e defasagem cambial. O investimento inicialmente previsto era de, aproximadamente, US\$ 6 bi. Contudo, dadas as dificuldades encontradas e o contexto de crise, o valor do investimento estaria estimado em quase US\$11 bi (Exame, 21/03/2013<sup>183</sup>).

Em parceria com a Vale, a Andrade Gutierrez construía um porto em Bahia Blanca, na Província de Buenos Aires, parte do complexo de obras da exploração de potássio, que incluía a construção de uma mina de potássio em Malargue, Província de Mendoza, uma ferrovia para escoar a produção até o embarcadouro e uma geradora de gás não convencional.

Assim, há uma demanda por infraestrutura que poderia ser atendida pelas empresas brasileiras tornando o relacionamento bilateral entre os países mais sólido; porém, o certo na relação entre Brasil e Argentina é um pico de esperança com um choque de realidade. Nesse caso, nem o Brasil parece ter condições de ser financiador da América do Sul, nem as empresas parecem capacitadas para suportar a instabilidade financeira. A Argentina, por sua vez, ainda desconfia que essa química seja possível. A relação com a Argentina pode, mais uma vez e por este prisma, ser um momento de ilusão.

## 5.2 Brasil e Venezuela: a Força da Diplomacia.

As relações entre o Brasil e a Venezuela alcançam, hoje, seu melhor nível histórico, de que são provas a existência de um mecanismo, sem antecedentes com qualquer país, de encontros presidenciais bilaterais em bases trimestrais, e os intensos e crescentes fluxos comerciais, que superam hoje os US\$ 6 bilhões e tornam a Venezuela o país com o qual o Brasil registrou, em 2008, seu maior superávit comercial, bem como nível elevado de investimentos brasileiros, superiores de US\$ 3 bilhões desde 2007. (Brasemb Caracas para exteriores em 16/03/2009<sup>184</sup>).

Embora as relações entre Brasil e Venezuela não se iniciem com Chávez e Lula, o contexto que marca os dois governos permite uma convergência nos objetivos externos. Como ponto básico tem-se a prioridade atribuída à América do Sul. Na política externa da

---

<sup>183</sup> **Andrade Gutierrez declara que não sairá da Argentina.** Exame, 21/03/2013. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/negocios/noticias/andrade-gutierrez-declara-que-nao-saira-da-argentina>>. Consultado em 08/04/2014.

<sup>184</sup> Correspondência Diplomática. Brasemb Caracas para exteriores em 16/03/2009. Fonte: Arquivos do Itamaraty.

Venezuela tem-se o desejo de deslocar o eixo de prioridades externas do norte, em especial dos Estados Unidos, para os países do Sul. O lema ideológico era de unir os países latino-americanos contra o Império (americano). Como política econômica, o objetivo era o de promover uma mudança no modelo monoexportador de petróleo.

Assim, na esfera econômica, Chávez e Lula buscaram intensificar o comércio bilateral; a ideia era “aproveitar as potencialidades”. Para o Brasil, a Venezuela representou uma “plataforma central para o processo de internacionalização das empresas brasileiras” (Telegrama diplomático<sup>185</sup>). Nesse momento, o Brasil passa a substituir os parceiros tradicionais da Venezuela como os Estados Unidos e o México. Resultado da mudança de eixo nas relações econômicas venezuelanas.

A primeira empresa brasileira de construção a atuar na Venezuela foi a Camargo Corrêa, construindo a hidrelétrica de Guri, na década de 70. Ricupero relembra que em 1977 era chefe da Divisão da América Meridional II do Itamaraty, que tratava das relações com os países da Bolívia até a Guiana, o chamado Arco Norte; posteriormente, no início dos anos 80, tornou-se chefe do Departamento das Américas<sup>186</sup>. Nesse período, apoiava as empresas brasileiras como Mendes Jr e Camargo Corrêa para a entrada no mercado externo. Estava, inclusive, presente em Caracas, no período do mandato do presidente Carlos Andrés Pérez, quando houve a aproximação entre Brasil e Venezuela e o governo brasileiro indicou a Camargo Corrêa, pela posição e experiência com a obra de Itaipu, para a obra da represa de Guri. Essa foi a primeira aproximação por intermédio das construtoras.

O embaixador avalia que a experiência da Camargo Corrêa não foi mais exitosa porque a empresa enfrentou muitas dificuldades com o sindicato local que exigia maior flexibilidade por parte da empresa (Ricupero, expressão verbal). Após esse primeiro momento, a Camargo Corrêa retorna à Venezuela somente em 2005 e recupera a sua participação no mercado venezuelano com a construção da represa El Guapo, reforçando o abastecimento de água da grande Caracas. A obra foi inaugurada em 11 de fevereiro de 2009, com um investimento aproximado de US\$ 105 mi. Na ocasião, o diretor comercial da Camargo Corrêa para a América Latina, César Gazoni, afirmou que a Venezuela pretendia investir em infraestrutura nos próximos anos e que a empresa estava atenta para participar do

---

<sup>185</sup> Correspondência Diplomática. Brasemb Caracas para exteriores em 16/03/2009. Fonte: Arquivos do Itamaraty.

<sup>186</sup> Departamento que envolvia as três Américas: América do Norte, América Central e América do Sul.

processo<sup>187</sup>. Em seguida, outra obra foi concedida pelo governo venezuelano à empresa Camargo Corrêa: a Represa El Cuira. A obra representava uma questão social, pois se destinava a abastecer com água potável extensas áreas das periferias mais pobres de Caracas. Tais obras representam para a Camargo Corrêa novamente a abertura do mercado da Venezuela quando a empresa já contemplava a possibilidade de sair do país.

A participação e a permanência da Camargo Corrêa na Venezuela são importantes, pois representam o desejo do governo venezuelano de que mais empresas atuem no país (telegrama diplomático<sup>188</sup>). Ao que diz respeito ao Brasil, significa a retomada de um processo que se iniciou na década de 70 e, no momento, representa um diálogo diplomático bem sucedido.

Na década de 70, a Venezuela, como membro da OPEP, beneficiava-se da valorização do preço do petróleo. No final da década de 80, esse país passa por um contexto semelhante ao Brasil, com crise de dívida externa. Seu processo ocorre mais tardiamente que o brasileiro, pois a crise do petróleo afetou os países de modo diferenciado. A Venezuela, como exportadora de petróleo, vislumbrou os seus problemas estruturais somente em 1988 e, como consequência, suspendeu o pagamento das divisas internacionais (Vizentini, 2003).

A partir do governo de Itamar Franco, a aproximação com a Venezuela é retomada. Na época, o presidente Rafael Caldera inicia uma redefinição da política externa da Venezuela e a cooperação com o Brasil é marcada pelo lançamento da “Iniciativa Amazônica”, em 1992, com o objetivo de dinamizar as relações econômicas e comerciais da região. Nesse contexto, destaca-se que “Em 1994, o Brasil ocupava o 11º lugar de destino das exportações venezuelanas, subindo para o 8º, em 1996 e para 3º lugar, em 1998” (Vizentini, 2003, p.74).

No governo Fernando Henrique, a convergência entre Brasil e Venezuela derivava do entendimento de uma integração regional econômica que fortalecesse o Cone Sul. Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, as visitas presidenciais de Hugo Chávez ao Brasil já haviam sido intensificadas. Durante o governo Lula, a diplomacia presidencial foi um traço marcante no relacionamento entre os países. No período entre 2007 a 2009, foram estabelecidos, inclusive, mecanismos de encontros trimestrais definidos a partir de final de

---

<sup>187</sup> **Camargo Corrêa entrega obras de barragem venezuelana.** PINIweb, 17/Fevereiro/2009. Disponível em: <<http://www.piniweb.com.br/construcao/infra-estrutura/camargo-correa-entrega-obras-de-barragem-venezuelana-126272-1.asp>>. Consultado em: 01/05/2013.

<sup>188</sup> Correspondência Diplomática. Brasemb Caracas para exteriores em 21/01/2009. Fonte: Arquivos do Itamaraty.

2007 (dezembro de 2007 a janeiro de 2009). Os encontros, segundo Barreto (2012), tinham como intuito evitar que boatos dos adversários prejudicassem a aliança estratégica que se formava entre Brasil e Venezuela.

Considerando a política externa brasileira, as empresas apontam que o cenário mais favorável para a sua atuação no exterior são em países onde há uma geopolítica brasileira forte, ou seja, uma presença forte, tanto diplomática quanto política, com mediação inclusive do chefe de Estado, se necessária.

De acordo com Ricupero (expressão verbal), a presença das empresas brasileiras na Venezuela, em especial no contexto recente, parte de uma prioridade essencialmente política que significou um empenho por parte do governo brasileiro para uma aproximação com o presidente Hugo Chávez. Para o autor, parte da aproximação do Brasil com a Venezuela ocorreu devido ao voluntarismo político ideológico de Chávez, marcado por dois motivos: primeiro, a política anti-imperialista de Chávez, em especial anti-Estados Unidos, fez com que a Venezuela buscasse alternativas que incluíssem não só o Brasil, mas também China e Rússia e; segundo, o relacionamento com a Colômbia que, de uma aproximação intensa, foi abalada por conflitos entre Chávez e Uribe devido ao acordo que o presidente colombiano realizou com os Estados Unidos permitindo que se instalassem bases militares na fronteira de seu país e devido a acusações de que haveria guerrilheiros das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) presentes no território venezuelano. O comprometimento da relação Venezuela-Colômbia, de certo modo, acabou por ressaltar a relação da Venezuela com o Brasil. A entrada da Venezuela no MERCOSUL igualmente pode ser lida diante desse contexto evidenciando que a presença brasileira na Venezuela deriva de razões político-estratégicas.

A ascensão de governos de esquerda no Brasil, Argentina e Uruguai e a decisão dos países andinos de negociar um tratado bilateral de livre comércio com os Estados Unidos determinaram duas decisões fundamentais que implicaram em uma mudança na estratégia de integração da Venezuela: a sua saída da Comunidade Andina e a solicitação de entrada como membro pleno no Mercosul (Saraiva e Ruiz, 2009, p.11)

A adesão da Venezuela ao MERCOSUL, como membro pleno, em julho de 2012, marca a iniciativa para a ampliação da integração, com o compromisso de liberalização comercial e uma ferramenta de combate à pobreza. Tal adesão foi precedida de críticas que

pontuavam sobre a capacidade do MERCOSUL de influir na Venezuela, sobre qual seria a contribuição da Venezuela para o bloco e sobre quais seriam interesses brasileiros na defesa da adesão da Venezuela. Não há dúvidas que a aliança estratégica Brasil-Venezuela estava ajustada na aliança do MERCOSUL e na cooperação entre Petrobras e a PDVSA no setor energético.

Na Venezuela, durante o governo Chávez, em especial no que coincide com o governo Lula, houve, segundo Antonio José Ferreira Simões, embaixador do Brasil em Caracas, a sobreposição do fator político ao comercial, ou seja, uma politização do setor petrolífero. Economicamente, a Venezuela não deixou de ter no petróleo sua principal fonte de recursos, mas houve uma mudança na forma de gestão no que se refere ao redimensionamento dos objetivos da PDVSA<sup>189</sup>, no qual a exploração de petróleo passou a ser um elemento fundamental da revolução bolivariana, incorporando objetivos sociais. A defesa do aspecto social e o discurso em favor da distribuição de renda aproximam os governos e também, as empresas Petrobras e PDVSA<sup>190</sup>.

Reforçar o laço econômico com a Venezuela preenche interesses brasileiros que vão desde consolidar uma situação privilegiada no mercado venezuelano até promover uma integração com esse país, de forma a dinamizar economicamente as regiões mais pobres do Brasil como os estados do norte e nordeste. Já os projetos de infraestrutura representam um estímulo na área econômica e possuem efeitos sobre o crescimento futuro.

Dessa forma, evidencia-se a necessidade do apoio do governo brasileiro e de uma articulação com a política externa coerente e sólida. A atuação da Odebrecht na Venezuela é um exemplo de tal articulação política. Por mais que a Venezuela se mostre como um país conturbado, seu relacionamento diplomático com o Brasil foi forte, em especial no governo Lula, fazendo com que a empresa vislumbrasse oportunidades naquele país (Ricupero, expressão verbal).

O vínculo entre o governo da Venezuela e Odebrecht possui exemplos de como uma empresa assume um papel estratégico. Em 2002, quando o governo Chávez enfrentou uma tentativa de golpe e greve, a Odebrecht manteve suas operações no país, manteve suas remessas de cimento e deu continuidade às obras de construção da segunda ponte sobre o Rio

---

<sup>189</sup> A PDVSA foi nacionalizada em 2007 e teve seu estatuto social alterado em 2008 de forma a permitir que a empresa investisse diretamente em projetos sociais.

<sup>190</sup> A construção da refinaria Abreu e Lima (Refinaria do Nordeste), no Recife, foi um dos acordos estabelecidos diplomaticamente entre a Petrobras e a PDVSA. Inicialmente, o Brasil através da Petrobras seria responsável por 60% dos aportes para os investimentos de construção e a Venezuela (PDVSA) por 40%. Contudo, a parceria não foi formalmente firmada, não havendo consenso entre as partes.

Orinoco. Neste caso, em momentos de crise, a aliança Brasil-Venezuela mostrou-se ainda mais relevante para o governo.

Ricupero, como conselheiro da Odebrecht<sup>191</sup>, analisa que atualmente a história da Venezuela é inseparável da história da Odebrecht, pois boa parte da infraestrutura do país foi construída pela empresa. Para que se possa ter uma dimensão da representatividade da Odebrecht na Venezuela, aponta-se que a carteira de obras da empresa em 2009, alcançava US\$ 10 bi, valor superior ao da empresa no Brasil. A Andrade Gutierrez, no mesmo período, possuía uma carteira de US\$ 4 bilhões e a Camargo Corrêa de US\$ 1 bi compondo a importância do setor, no mercado venezuelano<sup>192</sup>.

Entre 2002 e 2008, as exportações brasileiras para a Venezuela aumentaram 544% (Telegrama diplomático<sup>193</sup>). O objetivo da embaixada brasileira em Caracas é justamente de gerar oportunidades para ampliar a corrente de comércio e promover maior equilíbrio da balança comercial. O embaixador, Antonio José Ferreira Simões, ressalta a importância da Venezuela para a exportação de produtos e serviços brasileiros, destacando o papel das construtoras brasileiras.

Em contato telefônico com Luciano Coutinho, recordei<sup>194</sup> a ampliação dos interesses brasileiros no país como destino de produtos e serviços, de que são sinais tanto a elevação do comércio bilateral, hoje responsável pelo maior superávit brasileiro com um só país – quanto os grandes contratos de empresas brasileiras do porte das

---

<sup>191</sup> A Odebrecht, em 2005, decidiu incorporar em seu conselho administrativo, órgão deliberativo, a figura dos conselheiros externos. Assumiram a função Rubens Ricupero e Pedro Mariani. Em geral, trata-se de conselheiros externos quando a empresa tem o seu conselho administrativo formado por um grupo familiar ou somente por executivos da empresa e agrega a este órgão uma pessoa independente sem qualquer vínculo com a concorrência destinada a auxiliar nos rumos da empresa. Nesse caso, o modelo de governança corporativa que inclui os conselheiros externos é pouco adotado no Brasil (McKinsey; Korn/Ferry, 2001). Na Odebrecht, a função do Conselho de Administração é estabelecer estratégias para a empresa e políticas de longo prazo. Nesse sentido, os conselheiros externos têm como função ajudar na tomada de decisões, agregando seu conhecimento e experiência, fornecendo, inclusive, maior transparência ao processo. A presença de um conselheiro externo ou conselheiro independente também ajuda a dar maior credibilidade e a melhorar a imagem da empresa. O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa define de modo diferenciado o conselheiro externo e o conselheiro independente. No primeiro caso, apresenta-se a seguinte definição de conselheiros externos: são “Conselheiros que não têm vínculo atual com a organização, mas não são independentes” (IBGC, 2009). No segundo caso, a definição apresentada para conselheiro independente apresenta uma série de requisitos tais como: não ter qualquer outro vínculo com a organização ou sua mantenedora, não ter sido empregado da organização, não ter vínculo familiar (parentesco até segundo grau), não fornecer produtos ou serviços à organização; não receber remuneração da organização entre outros (IBCG, 2009).

<sup>192</sup> Correspondência Diplomática. Brasemb Caracas para exteriores em 26/03/2009. Fonte: Arquivos do Itamaraty.

<sup>193</sup> Correspondência Diplomática. Brasemb Caracas para Exteriores em 06/04/2009. Fonte: Arquivos do Itamaraty.

<sup>194</sup> Antonio José Ferreira Simões, embaixador.



construtoras Andrade Gutierrez, Odebrecht e Camargo Corrêa. (Brasemb Caracas para exteriores em 16/02/2009 )<sup>195</sup>.

O financiamento no caso da Venezuela também é um aspecto fundamental. A Venezuela chegou a manifestar interesse em estabelecer um mecanismo de investimentos recíprocos – “Fundo Binacional para Investimentos”, nos moldes existentes entre Venezuela e China. A proposta foi elaborada por Chávez durante visita presidencial de 16 de janeiro de 2009. O Brasil entendeu que não seria necessário um mecanismo específico, pois o BNDES possui uma linha de crédito que permite o financiamento da parcela de exportações de bens e serviços brasileiros nos investimentos de empresas brasileiras com garantia CCR. Nesta fala, destaca-se, mais uma vez, o papel do BNDES para a promoção da integração e para a exportação de serviços de engenharia do Brasil. O financiamento via BNDES atende ao interesse brasileiro uma vez que promove maior segurança das operações de financiamento às exportações no âmbito do CCR.

A preocupação com a variável do financiamento, no contexto apontado, é reflexo da dificuldade de financiamento que os países em desenvolvimento encontram, em especial diante de crise econômico-financeira. Os países em desenvolvimento encontram dificuldade em competir com países desenvolvidos, pelo crédito existente. Além disso, países em desenvolvimento podem precisar de créditos adicionais para contrabalancear os efeitos das políticas de subsídio, de resgate financeiro e de estímulo econômico adotadas nas principais economias mundiais.

A empresa Andrade Gutierrez também atua na Venezuela. Como exemplo, duas de suas obras no país contam com financiamento via COFIG. A primeira é o estaleiro no Estado de Sucre com a PDVSA Naval (2009) – Estaleiro “Nor Oriental”, com valor total do contrato estimado em aproximadamente US\$ 1.3 bi; cerca de US\$ 638 mi teriam financiamento do COFIG. O projeto é visto como importante pela Venezuela, pois permitiria o fortalecimento da indústria naval e, conseqüentemente, representaria uma diminuição da vulnerabilidade externa às exportações de petróleo. A segunda obra refere-se à siderúrgica no Estado de Bolívar – siderúrgica “José Inácio Abreu e Lima”, contrato assinado em 2008, com valor total de US\$ 1.8 bi; cerca de US\$ 865 mi são financiados via COFIG.

---

<sup>195</sup> Correspondência Diplomática. Brasemb Caracas para exteriores em 16/02/2009. Fonte: Arquivos do Itamaraty.

Como resultado da aproximação diplomática e econômica, em pesquisa realizada pela empresa Keller e Associados, o Brasil aparece como referência para o modelo venezuelano. Para o embaixador do Brasil em Caracas, este é um fato importante, pois as referências tradicionais da Venezuela eram Estados Unidos e Cuba. O Brasil raramente era citado em pesquisas do gênero. Assim afirma o embaixador:

Se um dos grandes desafios do processo de integração regional é enraizar nas sociedades dos países vizinhos um “sentido de admiração” pelo Brasil, a emergência do Brasil como um “modelo” para a Venezuela é uma plataforma de grande valia para nossa atuação diplomática e uma demonstração que o caminho perseguido é o certo (Brasemb Caracas para exteriores em 05/06/2009<sup>196</sup>).

Comparar esta fala com a visão argentina sobre a presença das empresas brasileiras é um contraponto, pois demonstra como a mesma política externa pode gerar imagens e percepções distintas a partir da recepção do outro.

Ao final de 2009, as relações comerciais entre Brasil e Venezuela, após um período de auge, começam a sofrer com o impacto da crise energética de 2009. O contexto era de crise financeira e de forte queda dos preços do petróleo e da demanda mundial. No plano político interno havia a preocupação com a eleição presidencial. O referendo de 15 de fevereiro de 2009 aprovou emenda constitucional possibilitando a reeleição consecutiva para cargos do Executivo e Legislativo, indicando que, com uma possível reeleição de Chávez, haveria uma tendência à ampliação da centralização do poder por parte do governo central.

Chavéz foi reeleito e embora isso garantisse, de certa forma, uma posição privilegiada do Brasil nas relações com a Venezuela, uma queda na cotação do barril do petróleo poderia implicar numa desaceleração na aprovação de projetos e investimentos do Estado. O petróleo é a principal fonte de renda do país – 95% das divisas de exportações e cerca de metade dos ingressos do Estado. A crise se instala com gastos cada vez mais elevados para sustentar políticas sociais e com uma conjuntura externa de crise financeira, o que promove um freio nas políticas de infraestrutura.

O fim do governo Lula representou também um freio nesse relacionamento bilateral, tendo em vista que o governo Dilma não demonstra o mesmo entusiasmo pelo projeto de

---

<sup>196</sup> Brasemb Caracas para exteriores em 05/06/2009. Fonte: Arquivos do Itamaraty.

integração regional que seu antecessor. Enquanto as visitas presidenciais eram constantes entre Chávez e Lula, entre Chávez/Maduro e Dilma são menos frequentes. De 2011 a julho de 2014, Dilma esteve quatro vezes na Venezuela. A primeira vez, em 2001, na Cúpula da CELAC (governo Chávez). Depois em 2013, para o velório de Chávez e para a posse de Maduro. E, por fim, em 2014, na 46ª Cúpula dos Chefes de Estado do MERCOSUL. Aliadas a isso, a morte de Chávez, em março de 2013 e a instabilidade política com a ascensão de Nicolás Maduro, como presidente da Venezuela, provocam uma conjuntura que diversa da anterior, resfria o relacionamento entre os países.

As empresas brasileiras, em 2013, possuíam um portfólio estimado em US\$ 20 bi em obras de infraestrutura e saneamento. Com a crise econômica e política do governo Maduro, estima-se que a dívida do governo venezuelano com as empreiteiras brasileiras varie entre US\$ 2 a 2,5 bi, dos quais 70% seriam com a empresa Odebrecht (Valor, 05/03/2014<sup>197</sup>). Além da crise, a articulação diplomática com menor força que a realizada entre Chávez e Lula abre espaço para a China e sua política de financiamento.

A fala da superintendente de comércio exterior do BNDES, Luciene Machado, revela a preocupação com as garantias que devem ser fornecidas para a aprovação de um financiamento. A questão de garantias é, segundo a superintendente, uma questão relevante, pois implica em saber o quanto de risco se pode aceitar de um determinado devedor. Citando a Venezuela, avalia que a capacidade do BNDES em assumir riscos no país em uma carteira de US\$ 2, 5 ou 10 bi não é ilimitada. (Machado, expressão verbal). Assim, compreende-se que, ainda que haja interesse político no investimento, o BNDES possui limites que devem ser seguidos, sendo as garantias o instrumento de mitigação de risco em cada situação. Além disso, por este sentido, não há capacidade do Brasil em competir com os recursos chineses.

Os financiamentos da China seriam preferidos ao do BNDES por, pelo menos, três razões: (1) prazo do crédito de até 30 anos; (2) volume de crédito disponível e (3) rapidez para aprovação e liberação do desembolso. A média para liberação do desembolso na China é de aproximadamente 120 dias e por parte do BNDES, em média, 480 dias. Na Venezuela, há, ainda, a questão do pagamento antecipado pelo petróleo realizado pela China. Com o crédito

---

<sup>197</sup> **Venezuela deve US\$ 2 bi a empreiteiras brasileiras.** Valor Econômico Online, 05/03/2014. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/internacional/3450136/venezuela-deve-us-2-bi-empreiteiras-brasileiras>>. Consultado em: 15/04/2014.

chinês ou dívida por parte da Venezuela, abre-se espaço para a troca pelos serviços de engenharia chineses (Valor, 29/05/2014<sup>198</sup>).

A presença das construtoras brasileiras na Argentina, Bolívia e Venezuela e a menor presença em países andinos, com exceção da Odebrecht no Peru, demonstra outra visão sobre a integração. A forma como a integração econômica se delimita reflete na influência regional que o Brasil possui na América do Sul. Países como Chile, Colômbia e Peru possuem uma aliança marcada pelo caráter Andino e de relacionamento estreito com os Estados Unidos. A mudança de rumos na Venezuela com o governo Chávez foi um contrabalanço nessa integração. Por este ponto de vista, o esforço diplomático do Brasil em manter essa parceria estratégica, mesmo que o governo se apresente de forma radical e com conceito de democracia controverso, mostra-se racional. A presença das construtoras é uma disputa de espaço geopolítico. É isso que está em mente e é isso que as torna estratégicas.

### **5.3 As Construtoras Brasileiras na Bolívia: o Desafio da Diplomacia.**

A atuação das empresas brasileiras na Bolívia revela o exercício da política brasileira em apoiar as suas empresas e também aponta para políticas estatais divergentes, conflitos diplomáticos e discursos que se confundem entre a promoção do desenvolvimento e acusações de imperialismo. Neste caso, destaca-se que o governo boliviano, por vezes, impulsionado pela ascensão dos movimentos sociais, tem revigorado o seu discurso de resistência a qualquer forma de imperialismo, inclusive no que se refere à força capitalista das empresas brasileiras.

As primeiras obras executadas por construtoras brasileiras na Bolívia foram: a construção da Hidrelétrica de Santa Isabel, pela empresa Mendes Júnior, em 1969 – recordando que essa foi a primeira construtora brasileira a atuar no mercado externo -, a empresa Affonseca na construção do aeroporto de Tarija em 1978, a construção da rodovia

---

<sup>198</sup> **China toma espaço de empreiteira local na AL.** Valor Econômico Online, 29/05/2014. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3566798/china-toma-espaco-de-empreiteira-local-na-al>>. Consultado em: 20/07/2014.

Chimoré–Yapacani, pela Odebrecht, em 1982 e a construção da Rodovia Cochabamba-Chimaré, pela Andrade Gutierrez, em 1984, entre outras.

Na revista “Odebrecht Informa” de 1981, a empresa relata o projeto da construção da rodovia Chimoré –Yapacani , evidencia os interesses do Brasil com a Bolívia e a política do governo brasileiro para as construtoras. De acordo com a reportagem, a importância do empreendimento está no fomento do intercâmbio comercial Brasil–Bolívia. Ademais, confirma uma política de apoio do governo brasileiro para incrementar a exportação de serviços de engenharia. A obra foi financiada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Na década de 80, o Brasil não dispunha de recursos ou de uma política própria para financiar os projetos de infraestrutura no exterior.

Apesar da presença das empresas brasileiras de engenharia na década de 70 e 80, é a partir dos anos 2000, em especial com os projetos de infraestrutura propostos pela IIRSA, que o mercado para a atuação das empreiteiras brasileiras se revigora na América do Sul. Na Bolívia, de acordo com a carteira de projetos da IIRSA, estão previstos 52 projetos que contemplam rodovias, hidrelétricas e hidrovias. Para além do interesse no gás boliviano, haveria o interesse brasileiro na cooperação entre os dois países, impulsionado pelo mercado para as construtoras brasileiras. Assim, ainda que o gás seja um elemento central na agenda bilateral, mesmo com a nacionalização dos campos de gás realizada por Morales, em 2006, envolvendo a Petrobras, o Brasil esforçou-se para aprofundar a relação, possivelmente em termos semelhantes ao proposto com a Venezuela, tornando os serviços de engenharia um contrapeso na relação.

A seguir, apresentam-se obras em que as empresas brasileiras estão envolvidas recentemente na Bolívia. Sumariamente, será possível observar casos de sucesso, de embates e de interesses, bem como a participação do governo brasileiro nas negociações sobre a obra.

Inicialmente, evidenciam-se duas obras de rodovias que compõem o projeto do Corredor Bioceânico Central: a rodovia Santa Cruz de La Sierra a Puerto Suárez e a rodovia Roboré-El Carmen.

A Odebrecht é a construtora responsável pelo trecho 5 da rodovia que liga Santa Cruz de La Sierra a Puerto Suárez. A construtora volta a atuar na Bolívia, em 2006, depois de onze anos sem realizar atividades no país. De acordo com informativos da Odebrecht, o trecho 5 da rodovia foi financiado pela Corporação Andina de Fomento (CAF), no valor de

US\$ 75 mi<sup>199</sup>. Esta obra compõe o projeto do Corredor Rodoviário Bioceânico que visa interligar o porto de Santos, no Brasil, com os portos de Iquique e Arica, no Chile, passando pela Bolívia, e está inserido na proposta de integração regional da IIRSA. A estrada, na parte brasileira, foi inaugurada em novembro de 2010 e a estimativa era de ser totalmente inaugurada, concluindo-se trechos na Bolívia e Chile, no início de 2012.

Na perspectiva brasileira, a hipótese é que a estrada, sendo mais próxima dos centros produtivos da região centro-oeste do território brasileiro, é uma alternativa viável para o intercâmbio comercial com a Ásia, com custos reduzidos. Primeiramente, esse é o interesse do Brasil na concretização da obra, ainda que o desenvolvimento da Bolívia seja almejado, indiretamente, com a realização da obra. A Odebrecht afirma que durante a execução, 1.200 pessoas tiveram oportunidade de trabalho, sendo 95% delas do Departamento de Santa Cruz, o que resultou em empregos e melhoria de renda da população local.

Outro trecho do corredor bioceânico, o trecho Roboré-El Carmen foi construído pela empresa brasileira Camargo Corrêa e também foi financiada pela CAF. O valor do empreendimento foi de US\$ 94,9 mi. Os dois trechos citados foram concluídos pelas respectivas empresas e inaugurados em janeiro de 2009.

No discurso de inauguração do trecho Roboré-El Carmen, em janeiro de 2009, o presidente Luiz Inácio (Lula) ressaltou a parceria estratégica entre o Brasil e a Bolívia afirmando que as exportações bolivianas para o Brasil cresceram 60%, no ano de 2008, e que foram empreendidos esforços para aumentar as importações brasileiras. No mesmo sentido, ressaltou, em seu discurso, que o governo boliviano teria reafirmado o compromisso de fornecimento de gás para o mercado brasileiro. Dessa forma, estabelecem-se os interesses que fortalecem o mercado de cada um dos países e reforçam-se os objetivos da integração. As empresas aparecem, nesse processo, como um mecanismo de troca, fazendo do sucesso do empreendimento realizado por elas um reflexo das boas relações entre o Brasil e a Bolívia.

Contudo, nem sempre os projetos de infraestrutura executados pelas empresas brasileiras resultam em um diálogo amigável. Por vezes, resultam em uma relação diplomática tensa. Em 2007, por exemplo, o governo de Evo Morales teve um impasse com a empresa Queiroz Galvão devido a reparos que deveriam ser realizados em trechos da rodovia entre as cidades de Potosí e Tarija, de responsabilidade da construtora. O projeto da obra estava previsto, no Eixo Andino da IIRSA, em um custo total aproximado de US\$ 238 mi, dos

---

<sup>199</sup> Ver: **Rodovia vai permitir a criação de um pólo de desenvolvimento sustentável**. Odebrecht Informa Online.

quais aproximadamente US\$ 133 mi eram recursos provenientes da CAF, US\$ 90 mi do BNDES e o restante do tesouro nacional.

A obra foi apontada como de má qualidade e apresentava falhas e fissuras que necessitavam de reparo. Na ocasião, em reportagem ao Valor Econômico<sup>200</sup>, houve a indicação de que além da discussão técnica com a empresa, o governo apresentava um elemento ideológico - acusação de imperialismo - contra a empresa. Fato similar já havia ocorrido com a Petrobras. Além disso, integrantes do governo de Morales teriam afirmado que em diversos contratos assinados com as empreiteiras brasileiras pelos governos anteriores<sup>201</sup>, teria ocorrido o pagamento de propina e superfaturamento das obras.

Em dezembro de 2007, depois que o governo boliviano decidiu rescindir o contrato com a empresa Queiroz Galvão, o presidente Lula interveio nas negociações ajudando a realizar um acordo para que a Queiroz Galvão terminasse a obra da rodovia. O acordo foi firmado obedecendo as condições do contrato original, ou seja, sem o aumento nos custos da realização da obra e com os reparos na rodovia sendo realizados. No entanto, os impasses entre o governo boliviano e a construtora permaneceram e, em 2009, a Queiroz Galvão realizou um acordo com a Administradora Boliviana de Caminos (ABC) transferindo a responsabilidade pela conclusão da obra para a empresa OAS<sup>202</sup>.

Os questionamentos e os impasses gerados na construção da rodovia acarretaram impactos na relação Brasil e Bolívia. Ainda que o governo brasileiro apresente-se como neutro na relação entre as empresas e o governo boliviano, os conflitos criam uma imagem negativa para os objetivos do Brasil.

Em 2011, a construção de outra rodovia gerou impasses entre os governos e uma construtora brasileira. Dessa vez, no entanto, os questionamentos foram postulados pela população local e não pelo governo. Trata-se da construção de uma rodovia de mais de 300 quilômetros que cortaria a Bolívia, entre San Ignacio de Moxos, cidade no Estado do Beni, e Villa Tunari, em Cochabamba. A construção da rodovia enfrentou a oposição da população local devido aos seus impactos socioambientais. Líderes indígenas alertaram que a construção, projetada em terras da Amazônia boliviana, poderia provocar a depredação dos recursos ambientais. Além disso, no projeto, a estrada ameaçava a comunidade local, pois

---

<sup>200</sup> **Bolívia endurece com as empreiteiras brasileiras.** Valor Econômico, 02/08/2007. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/economia/ultnot/valor/2007/08/02/ult1913u7.jhtm>>. Consultado em 02/02/2013.

<sup>201</sup> O mandato presidencial de Evo Morales na Bolívia iniciou-se em 2006.

<sup>202</sup> **Governo de Potosí processa Queiroz Galvão.** AFP. La Paz, Bolívia, 3 Mar 2009.

passaria por dentro de uma área de reserva indígena, a Terra Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore (Parque Tipnis).

A empresa brasileira OAS era a responsável pela construção da Rodovia e contava com financiamento brasileiro – dois terços do total (US\$ 322 mi do BNDES). Segundo Adolfo Moye, presidente da Subcentral Tipnis que representa as 64 comunidades indígenas do território, “O Brasil e a OAS estão pondo em risco a existência de comunidades em nome do desenvolvimento econômico e empresarial.”<sup>203</sup>. Verifica-se que a responsabilidade e o enfrentamento ocorrem não somente com a construtora brasileira, mas também, com o Estado brasileiro. Reforça-se que este é o risco implícito nas relações interestatais quando se insere as empresas transnacionais no jogo político.

A pressão do movimento indígena contra a construção da estrada foi percebida na marcha organizada em protesto contra a obra, que culminou na violenta repressão policial no dia 25 de setembro de 2011<sup>204</sup>. No dia seguinte, Evo Morales, presidente da Bolívia, decidiu suspender a construção da estrada. A crise instaurada sobre a obra reflete uma disputa de interesses internos, externos e de visão de desenvolvimento. De um lado, em um primeiro momento, o governo boliviano tende a atender aos interesses do agronegócio e da produção de coca e, de outro, a população local busca garantir a autonomia em seu território e seus direitos. Como terceiro elemento, o Brasil busca realizar os objetivos já expressos anteriormente.

Magnolis (2011) confirma, relatando uma frase de Evo Morales, que a intenção do governo não era dialogar – “a estrada sairia, querendo ou não os líderes indígenas”. O autor analisa o impasse como um problema de governança disfuncional. Evo Morales, eleito por um discurso de apelo à população indígena, teria cedido aos interesses da oligarquia. Esse fato expressa que a política se faz nas suas contradições; porém, evidencia-se a força dos movimentos sociais como um grupo de resistência a projetos de infraestrutura que consideram em primeiro plano a eficácia econômica e, conseqüentemente, ao projeto de desenvolvimento regional liderado pelo Brasil.

O governo brasileiro, por sua vez, diante do conflito, afirmou que a obra é importante para o desenvolvimento, para a integração nacional da Bolívia e que o projeto respeita as leis

---

<sup>203</sup> **Índios declaram Guerra a “estrada brasileira” na Bolívia.** Valor Econômico, 09/08/2011.

<sup>204</sup> **Bolívia reprime marcha contra construção de rodovia por empresa brasileira.** IG São Paulo, 26/09/2011. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/mundo/bolivia-reprime-marcha-contra-construcao-de-rodovia-por-empresa-brasileira/n1597241376587.html>>. Consultado em 7 de outubro de 2011.



ambientais<sup>205</sup>, defendendo o diálogo para a construção da estrada. Na declaração do governo brasileiro fica em evidência que o apoio é dado à empresa brasileira ao defender a realização da obra. Por outro lado, o governo brasileiro reafirma que o conflito é uma questão de soberania e cabe ao Estado boliviano resolver. Age, assim, com neutralidade, colocando-se como mero expectador da situação, como se seus interesses não importassem ou fossem simples consequências de um processo de desenvolvimento.

A diplomacia brasileira aparece em uma encruzilhada, conforme fonte do governo boliviano relatada por Murakana (2011): “Se o BNDES não liberar o financiamento, a relação entre Evo Morales e o Brasil vai estremecer. Se liberar do jeito que está, o Brasil será lembrado como um espoliador por décadas”. O governo boliviano solicitou a alteração do projeto e a empresa brasileira estudou alternativas ao trajeto original; todavia, a mudança poderia provocar impacto no valor da obra (Valor, 24/11/2011)<sup>206</sup>. O Brasil admitiu a possibilidade de um financiamento adicional, no entanto, Murakawa alertou para a desconfiança presente na relação do Brasil com a população boliviana, conforme se pode ler a seguir:

O sentimento anti-Brasil que a rodovia despertou entre os indígenas preocupa o governo brasileiro. E há em Brasília uma corrente que acredita que o Brasil não deveria mais financiar a estrada. Outra corrente quer, no mínimo, evitar a repetição dos problemas que levaram à paralisação da obra, cujo trajeto terá que ser alterado. (Murakawa, 2011b)

Outra preocupação no projeto de construção da estrada é a acusação de superfaturamento das obras pelo governo em mais de US\$ 150 mi<sup>207</sup>. A empresa OAS contesta a acusação e afirma que o custo do empreendimento foi aprovado em licitação. Em todo caso, a resistência provocada pelo movimento indígena alcançou seu objetivo. A obra foi paralisada

---

<sup>205</sup> **Brasil defende diálogo na Bolívia para construção de estrada na Amazônia.** Gazeta do Povo. 26/09/2011. Disponível em:

<<http://www.gazetadopovo.com.br/mundo/conteudo.phtml?tl=1&id=1173567&tit=Brasil-defende-dialogo-na-Bolivia-para-construcao-de-estrada-na-Amazonia>>. Consultado em: 15/11/2011.

<sup>206</sup> **Bolívia estuda novo traçado para rodovia.** Valor econômico. 24/10/2011. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/internacional/1064802/bolivia-estuda-novo-tracado-para-rodovia>>. Consultado em: dezembro de 2011.

<sup>207</sup> **OAS rejeita acusação de boliviano.** O Estado de S. Paulo. 29/09/2011. Disponível em: <<http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,empresa-brasileira-rejeita-acusacao-de-bolivianos,779014>>. Consultado em: 20/11/2011.

e o contrato com a OAS cancelado pelo governo boliviano em abril de 2012, restando uma discussão sobre a indenização da parte executada.

Em todo o conflito permaneceu uma visão sobre um retrocesso e uma imagem negativa da atuação das empreiteiras brasileiras em seu processo de expansão na América do Sul. A diplomacia do governo brasileiro, através de suas construtoras, demonstra-se às avessas, com características essencialmente negativas: desrespeito aos direitos humanos, superfaturamento e pressão por um projeto de desenvolvimento que não é consensual.

Na Bolívia, deve-se atentar para casos em que os projetos estão em negociação, mas que já geram impasses. Como exemplo, a hidrelétrica de Cachuela Esperanza.

A construção da hidrelétrica de Cachuela Esperanza é questionada pelos impactos ambientais que causaria, bem como pelo interesse brasileiro envolvido no processo. Os argumentos apresentados são de que o empreendimento teria alto custo ambiental (estima-se que a área afetada seria de 690 km<sup>2</sup>) além de servir mais a interesses brasileiros do que a bolivianos, pois a energia produzida seria utilizada pelo Brasil<sup>208</sup>. É semelhante ao conflito que envolve a construção da hidrelétrica de Inambari, no Peru. Como ponto em comum, o Brasil é visto como explorador e espoliador de recursos naturais do país vizinho. A hidrelétrica de Cachuela Esperanza tem custo aproximado de US\$ 1,2 bi<sup>209</sup> e, ao que se indica, teria financiamento do BNDES.

A relação Brasil-Bolívia envolvendo as construtoras brasileiras é dúbia e frágil. Brasil e Bolívia revelam uma interdependência. O Brasil é o elo de menor vulnerabilidade, mas, prezando pela política das relações bilaterais de boa vizinhança, utiliza-se de uma forma branda de poder que é a diplomacia das empresas transnacionais para alcançar objetivos que estão além de um projeto de infraestrutura.

As obras realizadas pelas empresas brasileiras na Bolívia expressam uma rede de interesses e de forças que, às vezes, resultam em um projeto bem executado, outras vezes, resultam em um projeto que provoca discursos inflamados e acusações que devem ser averiguadas. Torna-se fato que o sucesso ou insucesso dessas empresas reflete na condução da liderança do Brasil na região. Entretanto, o Brasil ainda não sabe como se posicionar frente a situações de conflitos.

A Bolívia é um país que representa um risco político associado aos investimentos das

---

<sup>208</sup> **Bolivianos rejeitam hidrelétrica que sirva ao crescimento do Brasil.** Rede Brasil Atual, 23/06/2011. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/temas/cidadania/2011/06/bolivianos-rejeitam-hidreletrica-que-sirva-ao-crescimento-do-brasil>>. Consultado em: setembro de 2011.

<sup>209</sup> Fonte: IIRSA (website).

empresas. De acordo com Mapa de Riscos Políticos da Aon de 2013<sup>210</sup>, a Bolívia, em uma escala de 0 a 6, apresenta nível máximo para a probabilidade de risco vinculada à interferência política, ou seja, o risco é classificado como muito alto.

As relações Brasil-Bolívia, na atualidade, remontam aos dilemas desta relação bilateral na década de 70, em que permeia um receio na sociedade boliviana de um expansionismo brasileiro na região. Lampreia apud Vidigal (2007) classifica a Bolívia como um “parceiro turbulento” para o Brasil, devido à história de divisão interna do país, política e economicamente. Em outras palavras, a dinâmica interna da sociedade boliviana é marcada por polarizações e por uma cultura de defesa de seus recursos naturais. A classificação pode ser analisada como coerente na atualidade. Uma das razões para tal, é que permanece na sociedade boliviana uma visão histórica de país explorado que remete a uma crise política interna em que o Brasil é visto como um parceiro com interesses na fonte de matérias-primas e no mercado para os produtos brasileiros, impondo suas condições pelo seu potencial econômico. Tal fato é evidente no caso da construção da rodovia que atravessava o Parque Tipnis.

Quando a relação entre a empresa e o Estado de origem ocorre com um país menor ou menos desenvolvido a tendência é que a capacidade de exercer pressão externa seja maior, como é o caso do Brasil com a Bolívia. Por outro lado, um país menos desenvolvido pode obter vantagens nessa relação. Uma vez realizado o investimento, a empresa torna-se, em alguma medida, dependente do governo anfitrião. Se não vigorar a racionalidade econômica, o governo pode realizar ameaças implícitas ou explícitas de nacionalização, confisco ou controle dos lucros. Consequentemente, a ação contra a empresa tem um custo político com relação ao Estado de origem. No cenário mundial, a Bolívia apresenta-se como um país em que racionalidade econômica pode ser considerada um valor menor, frente às demandas das políticas governamentais.

Na relação Brasil-Bolívia, a nacionalização dos ativos da Petrobras na Bolívia e a presença de tropas do Exército nas refinarias da empresa indicou a procedência da correlação de forças, tornando-se um fato que gerou controvérsias na análise política e econômica mundial. Velasco (2006) relata duas interpretações: a de Giuseppe Bacocoli que entende a reação do Brasil à atitude boliviana como, em um primeiro momento, submissa e a visão de

---

<sup>210</sup> O mapa da Aon apresenta uma escala para mensurar os riscos associados aos investimentos das empresas no exterior. Apresenta avaliações de riscos de 163 países quanto aos níveis de risco de transferência e câmbio de moeda, o risco jurídico e regulatório, interferência política, violência política e inadimplência soberana entre outros. Ver: <<http://www.aon.com/brasil/>>.

André Luiz Coelho que analisa a reação do Brasil como correta e coerente com o seu histórico de resolução de conflitos por meio do diálogo.

De qualquer forma, o fato demonstra como as relações com as empresas transnacionais traduzem-se em relações estratégicas não só para o país de origem, no caso o Brasil, mas também para o país anfitrião, quando este assume os custos de um embate com as empresas, como é o caso da Bolívia. Ressalta-se que a relação de poder é dupla. Portanto, da mesma forma que a empresa se torna de alguma forma dependente do país anfitrião, o país de origem também se torna de alguma forma dependente de suas transnacionais.

O fato ocorrido em 2006 não impediu a Petrobras e demais empresas brasileiras de manter os investimentos no território boliviano, o que expressa que entre custos e benefícios, o Brasil, dependente do gás boliviano, evidencia os dilemas da política externa na tentativa de manter uma relação pacífica, com acesso ao mercado e aos recursos naturais do país vizinho.

Os casos de conflito entre a Bolívia e as empresas brasileiras não alteram as iniciativas de apoio à atuação das empresas brasileiras na América do Sul e, portanto, na Bolívia, por parte do governo brasileiro. Pelo contrário, a partir de 2002, revitaliza-se o apoio da embaixada e da diplomacia presidencial dado às empresas de engenharia brasileiras.

Apesar do empenho brasileiro em promover suas empresas, notam-se contradições na política externa e na atuação das empresas brasileiras de engenharia. Como visto, o discurso de desenvolvimento sustentável é colocado à prova diante de obras de infraestrutura que atingem populações tradicionais, com suspeita de corrupção e de má qualidade, como as realizadas na Bolívia. Sem atentar para os temas da política interna e para os interesses da sociedade boliviana, o discurso de que o Brasil é um país imperialista e explorador tende a se reproduzir, revelando uma política de resistência.

A diplomacia das empresas denota uma correlação de forças políticas e expressa contradições que se expandem para outras questões. Em 2012, quando o governo Dilma decidiu conceder asilo político ao senador boliviano Roger Pinto, empresas brasileiras, como a construtora OAS e Petra, relataram maiores dificuldades para atuar na Bolívia devido à ação do governo boliviano que mantinha um discurso anti-imperialista com relação ao Brasil e suas empresas.

Assim, a Bolívia, apesar de relativamente fragilizada em sua capacidade econômica e formação democrática incipiente, esforça-se na tentativa de impor suas regras e seus interesses, não se submetendo, sem resistência, às forças do capital externo. O ambiente político em que atuam as empresas brasileiras na Bolívia torna-se instável, não por não serem

ilegítimas as reivindicações do governo boliviano, mas por estarem sujeitas à flutuação de demandas, frutos de conflitos políticos internos.

A Bolívia, de modo legítimo, questiona casos de propina, superfaturamento e má qualidade das obras que envolvem as empresas brasileiras. Reconhece-se que independente dos interesses estatais envolvidos, deve-se considerar como premissas um acordo livre sobre a proposta de desenvolvimento, o respeito às populações, a minimização dos impactos ambientais e a transparência quanto aos recursos econômicos.

Assim, os dilemas da política externa reproduzem, mesmo diante de uma política branda de poder e de aparente neutralidade, os aspectos negativos da diplomacia do Brasil e de suas empresas.

#### **5.4 Brasil e Equador ou Odebrecht e Equador? Os nós da diplomacia.**

Antes de relatar a presença das construtoras brasileiras no Equador, uma questão importante é pensar sobre o interesse brasileiro nesse país. Diferentemente da relação com a Venezuela em que há, ou pelo menos houve, um componente ideológico aliado ao componente estratégico do petróleo, com a Bolívia em que a dependência do gás provoca por si só uma aproximação e com a Argentina, vizinho e parceiro principal no MERCOSUL, com o Equador, o Brasil possui somente interesse secundário, não obstante, o país seja, também, exportador de petróleo. O Brasil almeja uma aproximação, um projeto de infraestrutura que permita uma saída para o Pacífico, mas o peso do país nessa conjuntura não se coloca como essencial. Assim, o apoio do governo brasileiro às construtoras, no Equador, pode ser lido como resposta a uma parceria interna entre o Brasil e suas empresas.

De acordo com Viana (2013), a política externa do Equador (governo Correa), propõe uma inserção internacional autônoma com fortalecimento da soberania. Nesse sentido, há um afastamento das relações com os Estados Unidos que favorece a parceria com o Brasil. Em 2004, os Estados Unidos iniciaram negociações com o Equador, o Peru e a Colômbia<sup>211</sup> para instituir um tratado de livre comércio. Com o Equador não houve acordo. Correa

---

<sup>211</sup> Com o Peru o Tratado de Livre Comércio foi firmado em 2005 e com a Colômbia em 2006. Em maio de 2006, as tratativas para um acordo com o Equador foram encerradas.

privilegiou a renegociação da dívida com o FMI e a não renovação da base militar de Manta, em 2009. Na busca por novos mercados e parceiros políticos e com a promoção da integração regional, a América do Sul adquire ênfase na política externa equatoriana, ao lado de acordos firmados com a Ásia e a Europa Oriental. É de modo similar, em termos gerais, a mesma mudança de eixo nas relações político-econômicas vislumbradas pela Venezuela. Na política econômica, o Equador busca a diminuição da dependência das exportações de petróleo.

A agenda entre Brasil e Equador estreitou-se com base nos projetos de integração de infraestrutura, na questão do petróleo e no fim de entraves comerciais, como no caso da exportação de banana e camarão. Importante notar que na política externa brasileira, no governo Lula e Dilma, apesar do discurso de intensificação das relações entre os países, com o Equador não houve ênfase na diplomacia presidencial.

No Equador, as construtoras visualizavam um mercado e atuam como um player reivindicando a parceria com o governo brasileiro para que possam competir com as outras empresas que disputam o mercado. O financiamento do BNDES, como se poderá notar, surgia, mais uma vez, como um diferencial. Por outro lado, revela os limites do Brasil em sustentar essa política.

É certo que a maior presença de construtoras brasileiras no Equador não depende somente da variável financiamento. A remoção de entraves de importação/exportação poderia fomentar o comércio bilateral favorecendo, ainda que indiretamente, as construtoras brasileiras. Um exemplo clássico de impasse comercial entre o Brasil e o Equador refere-se à importação de banana. Nesse impasse estão presentes, além de argumentos fitopatológicos, questões que envolvem lobby interno e protecionismo. Da fala de Mendonça (expressão verbal) desprende-se a questão sobre a remoção de entraves bilaterais como um facilitador do processo de internacionalização, por vezes, maior que os instrumentos de financiamento. É uma forma de promover uma integração que remove assimetrias (Parkinson, expressão verbal). Não se pode querer integrar sem abrir o seu mercado<sup>212</sup>.

A principal empresa brasileira a atuar no Equador é a Odebrecht. As obras iniciam-se da década de 90. A primeira obra da construtora no Equador foi realizada em 1988, finalizada

---

<sup>212</sup> O entrave foi desfeito com a decisão do Ministério da Agricultura de autorizar importação de banana do Equador com normas publicadas no Diário Oficial em 21 de março de 2014. Do ponto de vista das relações entre os dois países entende-se que por mais que a importação de banana possa oferecer algum risco ou concorrência para o mercado brasileiro, o benefício de uma relação bilateral com o Equador, abrindo o mercado para a exportação de outras empresas brasileiras, justifica que uma trava interna seja removida para prover a política externa.

em 1992 e se refere à primeira etapa do Sistema de Irrigação Santa Elena<sup>213</sup>. Em 2002, a Andrade Gutierrez constrói a ponte Rafael Mendoza Aviles. A Odebrecht realiza outra obra no Equador, em 1999, com a construção da Via Interoceânica Norte e, a partir de 2002, a relação entre o Brasil e o Equador tendia ao estreitamento; contudo, a forma como o problema com a construção da represa de San Francisco foi conduzido prejudicou o relacionamento bilateral.

A relação Brasil e Equador enfrentou tensões devido à atuação da empresa brasileira Odebrecht. A obra da hidrelétrica de San Francisco impôs risco ambiental e a consequência foi um contencioso diplomático. Atualmente, se coloca como um dos principais exemplos de como a expansão das empresas brasileiras tem implicações para a política externa brasileira que prima por um ambiente regional amigável.

De acordo com Garcia e Mendonça:

O Brasil está em 3º lugar no ranking de empresas de países “emergentes” com potencial para desafiar empresas transnacionais estadunidenses e européias. Entre as brasileiras que atuam no exterior, estão Petrobras, Vale, Votorantim e grandes construtoras como Odebrecht e Camargo Corrêa. Estas empresas se internacionalizam com financiamento público, ganham protagonismo na política externa brasileira e tornam-se também agentes de conflitos entre Estados. (Garcia e Mendonça, 2009)

A construção da hidrelétrica de San Francisco, no Equador, foi a primeira obra na área de energia da empreiteira brasileira Odebrecht. A represa, com capacidade de gerar 212 megawatts, está localizada na Província de Tungurahua (região central do Equador); sua execução teve início no final de 2003 e terminou em 2007.

Em 2008, a relação empresa-Estado que deveria ter um caráter positivo ficou comprometida quando, em outubro, o governo do Equador expulsou a construtora brasileira do país, alegando falhas no projeto da usina. A hidrelétrica parou de funcionar apenas um ano após a entrega da obra (julho de 2008), devido a problemas na turbina e no túnel por onde passava a água. A obra revelou uma irregularidade técnica. Alegou-se que as turbinas instaladas foram diferentes das que constavam no projeto original e que as mesmas não

---

<sup>213</sup> Trata-se do projeto TRASVASE (transposição de águas) do Rio Daule para a península Santa Elena (PHASE – Plano Hidráulico Aqueduto de Santa Elena).

resistiram e sofreram danos causados pelos sedimentos do Rio. O prejuízo do Estado foi estimado em US\$ 200.000 por dia (Landivar, 2009).

O governo brasileiro que busca se incorporar ao mercado econômico regional, incentivando a internacionalização de suas empresas, não demonstrou, no caso do Equador, a mesma preocupação com a perspectiva política diplomática. A reação do Itamaraty foi chamar seu embaixador para consultas, entre novembro de 2008 e janeiro de 2009, mantendo certa neutralidade ao não discutir o mérito da questão, mas preocupando-se com a ameaça de suspensão de pagamento da dívida junto ao BNDES. Dessa forma, visualizou-se que o Estado brasileiro realiza uma diplomacia para incentivar as empresas no que concerne aos objetivos coincidentes com sua política externa, mas, por outro lado, quer manter-se isento de corresponsabilidade quando as empresas são denunciadas por problemas nas obras.

Além do problema técnico, outro problema questionado pelo governo equatoriano referiu-se à forma de financiamento da obra da represa San Francisco. Diante do impasse frente aos danos causados pela construtora Odebrecht, o governo equatoriano ameaçou não pagar o empréstimo, cerca de US\$ 243 mi (R\$ 427,9 mi) concedidos pelo banco estatal brasileiro (BNDES) à construtora e entrar com uma ação na Corte Internacional de Arbitragem da Câmara de Comércio Internacional (ICC).

O financiamento que tinha por objetivo fomentar a comercialização de bens e serviços brasileiros no exterior foi concedido à construtora e não ao Estado equatoriano; no entanto, o pagamento do empréstimo era de responsabilidade do Equador. Landivar explica o modo como o financiamento foi realizado:

Com isto, a aprovação de créditos esteve condicionada à utilização de bens e serviços de origem brasileira e a que a transferência dos fundos de crédito fosse realizada diretamente para a empresa construtora. O dinheiro não foi entregue em nenhum momento para a CEDEGE ou para o Ministério das Finanças do Equador e sim depositado diretamente para a construtora nas contas que para tal efeito esta designou. O Estado equatoriano nunca teve acesso a estes recursos, apesar disso, é obrigado a pagá-los (Landivar, 2009, p.122).

O financiamento realizado para a construção da represa de San Francisco segue o processo explicitado em capítulo anterior. Vale lembrar que o financiamento do BNDES possuía como garantia o mecanismo Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos, o CCR.



Segundo Correa, presidente do Equador, o valor do empréstimo teria "inúmeras irregularidades" e, na visão dele, era um empréstimo dado pelo Brasil à empresa para executar as obras, mas era visto como dívida equatoriana ao governo brasileiro<sup>214</sup>. Esta fala do presidente Rafael Correa demonstra o quão confusa pode ser a relação entre os Estados, as empresas e os mecanismos de crédito, financiamento e garantias. De modo indireto, a empresa penetraria na esfera estatal e, de modo análogo, a empresa seria representativa de um Estado que se fortalece por meio dela, neste caso, o Brasil. Figura-se, diante disso, a crítica à expansão do capital brasileiro na região.

Para Lima (2008), a contestação da dívida pelo Equador é legítima, pois, baseado no relatório da Auditoria Integral do Crédito Público (CAIC), o autor afirma a existência de contratos adicionais que aumentaram os custos da obra, além de uma submissão à legislação brasileira, em decorrência do empréstimo feito pelo BNDES, quando deveria ser submetido às leis do Equador.

Em setembro de 2008, Rafael Correa afirmou que a relação do Equador com a Odebrecht não deveria afetar as relações do Equador com o Brasil<sup>215</sup>. O problema do Equador era com a Odebrecht e não com o Brasil, pois o governo equatoriano considerava um erro envolver a diplomacia quando o assunto deveria se resolver entre o Estado e uma empresa privada (Economia Terra, 29/11/2008<sup>216</sup>). A fala tenta desvincular a empresa do seu Estado de origem, o que na relação do Brasil com suas grandes construtoras, pelo componente estratégico que possuem, não é válido.

Os argumentos de Brasil e Equador sobre o conflito revelam o impasse. O Brasil interpretou a atitude do Equador de suspensão do pagamento como falta de diálogo e de cooperação (Barreto, 2012). O Equador considerou a atitude do Brasil de mesma natureza

---

<sup>214</sup> **Após expulsar Odebrecht, Equador ameaça não pagar empréstimo.** Da Reuters, **24/09/08. Disponível em:** <[http://g1.globo.com/Noticias/Economia\\_Negocios/0,,MUL771905-9356,00-APOS+EXPULSAR+ODEBRECHT+EQUADOR+AMEACA+NAO+PAGAR+EMPRESTIMO.html](http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL771905-9356,00-APOS+EXPULSAR+ODEBRECHT+EQUADOR+AMEACA+NAO+PAGAR+EMPRESTIMO.html)>. Consultado em 10 de setembro de 2011.

<sup>215</sup> **Embargo a Odebrecht no debería afectar relaciones con Brasil, dice el presidente.** HOY, 24/09/2008 Disponível em: <<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/embargo-a-odebrecht-no-deberia-afectar-relaciones-con-brasil-307519.html>>. Consultado em 17 de setembro de 2011.

<sup>216</sup> **Camargo Corrêa pode substituir Odebrecht no Equador.** Economia Terra, 29/11/2008. Disponível em: <[http://economia.terra.com.br/noticias/noticia.aspx?idNoticia=200811291953\\_EFE\\_77664386](http://economia.terra.com.br/noticias/noticia.aspx?idNoticia=200811291953_EFE_77664386)>. Consultado em 02 de outubro de 2011.

quando retirou o embaixador do país, porém, segundo Correa, o tempo teria dado razão ao Equador (Correa, entrevista ao Portal Pravda<sup>217</sup>).

Aproximadamente dois anos depois, com um acordo firmado para a resolução das controvérsias, podia-se ler na agência pública do Andes que o “convênio reafirma as boas relações entre os governos de Equador e Brasil e permitirá o reinício das operações da Odebrecht”<sup>218-219</sup>. Este fato confirma que as relações entre os Estados sofrem influência e podem ser prejudicadas por meio das corporações transnacionais. O Brasil, por sua vez, reafirmou o interesse em continuar investindo no Equador, consolidando a relação bilateral.

De acordo com Rios e Iglesias (2008), a participação brasileira nos investimentos diretos estrangeiros nos países andinos começa a crescer de modo significativo a partir de 2003. Destaca-se o investimento direto brasileiro no Equador e no Peru. No caso do Equador, o fluxo de investimento passa de US\$ 18,6 mi, em 2002 para US\$ 368,9 mi, em 2006 (Rios e Iglesias, 2008, p.6).

Para o governo equatoriano, segundo Landívar (2008), as vantagens percebidas sobre os investimentos brasileiros no Equador são várias, desde o acesso à tecnologia, geração de exportação e emprego, salários competitivos até o cumprimento das leis nacionais. Por outro lado, as desvantagens estão relacionadas ao impacto ambiental, atrito com comunidades locais e terceirização como modo de contratação. Quanto às duas primeiras desvantagens, a análise de Landívar (2008) faz referência direta à exploração de petróleo.

Ainda que o impasse entre a Odebrecht e o Equador tenha chegado a um acordo, esse caso ilustra como existem questões nas quais a diplomacia brasileira não tem controle. O mais preocupante, todavia, é que o caso da hidrelétrica de San Francisco parece não ser exceção à regra, mas o padrão de comportamento das empresas e bancos brasileiros no Equador. Isto impõe uma imagem negativa à política brasileira de integração regional, com impactos na credibilidade do Brasil e de suas empresas. De acordo com Landivar (2009), outras obras, como por exemplo, Sistema Carrizal-Chone, represa San Vicente, Projeto Transvase, são

---

<sup>217</sup> Entrevista Presidente Rafael Correa, PRAVDA, 27/07/2014. Disponível em:

<[http://port.pravda.ru/mundo/27-07-2014/37080-rafael\\_correa-0/](http://port.pravda.ru/mundo/27-07-2014/37080-rafael_correa-0/)>. Consultado em 02/10/2014.

<sup>218</sup> **Odebrecht faz acordo com governo do Equador e retoma operações no país.** AFP, 09/07/2010. Disponível em: <<http://noticias.r7.com/economia/noticias/odebrecht-faz-acordo-com-governo-do-equador-e-retoma-operacoes-no-pais-20100709.html>>. Consultado em 17 de setembro de 2011.

<sup>219</sup> **Odebrecht se compromete a solucionar controversias con Estado ecuatoriano.** ANDES/JB, 10/07/2010. Disponível em <<http://andes.info.ec/actualidad/odebrecht-se-compromete-a-solucionar-controversias-con-estado-ecuadoriano-22040.html>>. Consultado em 02 de outubro de 2011.

acusadas de conter irregularidades técnicas (danos socioambientais) legais e financeiras (realizadas por meio de contratos com cláusulas abusivas ou com abuso de recurso público).

O Estado brasileiro entende que é preciso incentivar as suas empresas rumo à internacionalização, mas não acompanha sua atuação. No entanto, as empresas, em alguma medida, figuram como representantes da política externa do Estado (Strange, 1982). Deve-se esclarecer que o estremecimento nas relações Brasil e Equador prejudica o projeto de integração dos países, o que significa um impasse no projeto de integração sul-americano. Um dos interesses do Brasil que é possuir uma saída comercial para o Pacífico fica prejudicado.

Mesmo com o acordo, é somente quatro anos depois (em 2012) do embate derivado da represa San Francisco que há uma efetiva reaproximação do Equador com as construtoras brasileiras. Um fator primordial para a reaproximação foi o interesse do país nos financiamentos concedidos pelo BNDES.

Em decorrência de sua expulsão do Equador, a Odebrecht não finalizou quatro obras que estavam em execução: duas hidrelétricas, um projeto de irrigação e um aeroporto. O valor estimado dos projetos era de US\$ 650 mi (BBC Brasil, 10/10/2008<sup>220</sup>). Empresas brasileiras, como a Camargo Corrêa, tinham a intenção de assumir as obras, mas não houve o financiamento do BNDES. A OAS, no entanto, venceu a licitação para terminar a construção da hidrelétrica de Baba, mas não contou com o financiamento do BNDES. A Odebrecht havia construído aproximadamente 60% e a OAS ficou encarregada de terminar os 40% restantes. A obra foi reiniciada em julho de 2010 e inaugurada em 27 de junho de 2013. Foi a primeira atuação da empresa OAS no Equador.

Assim, o Equador possuía projetos de infraestrutura que necessitavam de financiamento que poderiam ser concedidos pelo BNDES. Como já explanado em capítulo anterior, o BNDES financia a exportação de serviços brasileiros, consequentemente, só há financiamento para as empresas brasileiras. O BNDES não financiou obras no Equador desde o ocorrido em 2008 e a análise de projetos pelo banco é retomada em 2012. Demais obras foram finalizadas com recursos russos e chineses. Um problema do financiamento chinês é

---

<sup>220</sup> **Crise entre Brasil e Equador pode afetar integração.** BBC Brasil, 10/10/2008. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/10/081010\\_equador\\_brasil\\_analise\\_cj\\_cq.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/10/081010_equador_brasil_analise_cj_cq.shtml)>. Consultado em abril de 2012.

que os juros são mais altos e as garantias envolvem quotas em petróleo (Valor, 05/03/2012<sup>221</sup>).

Em 2012, o governo equatoriano apresentou uma carteira de projetos de infraestrutura, no valor aproximado de US\$ 2,5 bi, que poderia ser executada pelas empreiteiras brasileiras. As obras compreendiam a construção da usina hidrelétrica de Manduriacu (US\$ 136 mi), projeto de irrigação de Daule Vines (Dauvin), no oeste do país (US\$ 185 mi) e mais quatro usinas hidrelétricas, uma termelétrica e dois projetos de irrigação (Valor, 05/03/2012<sup>222</sup>).

Os financiamentos do BNDES ao Equador são reavaliados dois anos após o acordo realizado com a Odebrecht, ou seja, houve um impacto na possibilidade de financiamento que atingiu todas as demais construtoras interessadas, mesmo não havendo por parte do Equador empecilho para que as demais atuassem no país. Nesse caso, surgem as perguntas: por que não houve financiamento para outras empresas brasileiras? O impacto do conflito diplomático teria sido maior do que o discursado pelos chefes de Estado? Ou ainda, seria o vínculo interno entre a Odebrecht e o governo brasileiro maior que os interesses que o país possui em apoiar empresas no mercado externo tendo em vista que o primeiro financiamento concedido pós-conflito foi para a Odebrecht?

De toda forma, a retomada dos financiamentos, por parte do governo brasileiro, é vista como um aspecto importante na disputa por espaço e liderança.

Para outro executivo de empreiteira brasileira, o governo agiu certo ao decidir retomar o financiamento para obras no país sul-americano. "Vemos com muito bons olhos essa retomada. O Brasil precisa exercer um papel de liderança na região e não pode deixar que russos e chineses fiquem à frente de tantos projetos no nosso quintal", afirmou (Valor, 05/03/2012<sup>223</sup>).

O primeiro financiamento aprovado pelo BNDES para o Equador pós o conflito da hidrelétrica de San Francisco foi para a construção da hidrelétrica de Manduriacu, estimado

---

<sup>221</sup> **Equador atrai construtoras brasileiras.** Valor Econômico Online, 05/03/2012. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/internacional/2554374/equador-atrai-construtoras-brasileiras>>. Consultado em abril de 2012.

<sup>222</sup> Idem.

<sup>223</sup> Idem.

em US\$90,2 mi, de responsabilidade da empresa Odebrecht. O Equador prioriza uma agenda de infraestrutura energética com mudança na matriz energética de termelétrica ou não renovável para hidrelétrica e, atualmente (2014), estão em construção no país oito hidrelétricas, das quais somente a de Manduriacu é de responsabilidade de empresa brasileira. As demais são construídas por empresas chinesas<sup>224</sup>.

Os instrumentos de que se vale o governo brasileiro para fortalecer relações bilaterais ressaltam, no exemplo do Equador, elementos que não podem passar despercebidos: (1) a empresa como componente estratégico; (2) o financiamento do BNDES como uma variável importante; (3) a presença das empresas brasileiras como disputa de espaço geopolítico, em especial com a China; (4) a imagem da empresa, ainda que privada, influenciando na imagem do Brasil em relação ao país onde a empresa atua e (5) a existência de uma relação política diplomática intermediada pelas empresas.

A Odebrecht representou no Equador, em especial, os nós que a diplomacia deve desatar na conquista de uma aliança e de um mercado. No que se refere às empresas, deve prevalecer a confiabilidade, a qualidade das obras, respeito às temáticas ambientais e à transparência nos contratos. Os enlaces entre Equador e Brasil vão além dos nós provocados pela Odebrecht, uma vez que o caso da empresa pode ter criado uma amarração mais difícil de ser desfeita, envolvendo a identidade Equador-Brasil, a fomentação de interesses comuns e o fortalecimento da agenda sul-americana.

O discurso e a prática se chocam na política externa brasileira com relação ao Equador. O Brasil parece não se importar com o mercado e o aliado que pode conquistar. O vizinho equatoriano é um ponto de inflexão no seu discurso de integração regional. Sua importância é elevada mais pelos imbrólios que a relação produz do que pela parceria almejada.

---

<sup>224</sup> **China toma espaço de empreiteira local na AL.** Valor Econômico Online, 29/05/2014. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3566798/china-toma-espaco-de-empreiteira-local-na-al>>. Consultado em: 20/07/2014.

## 5.5 Brasil e Peru: Aliança Estratégica e Interesses Brasileiros.

A relação Peru-Brasil e as empresas brasileiras é considerada estável mesmo com as mudanças de governo, o que leva o diplomata Ricupero (expressão verbal) a afirmar que a relação estabelecida entre os dois países é menos dependente da equação político-ideológica, se comparada com Brasil-Venezuela, por exemplo. Outro fator relevante é a estabilidade econômica aliada ao fato de a concorrência para os projetos ser considerada menor. Para a usina de La Chaglla, por exemplo, não houve concorrência na licitação. A obra é executada pela Odebrecht que atua desde 1979, no país.

A relação entre o Brasil e o Peru pode ser analisada através de duas percepções. Na primeira, é destacada a aliança estratégica entre os países fortalecida pelos projetos de integração física, em especial, pela construção da Rodovia Interoceânica. Na segunda, revela-se a visão de movimentos sociais que questionam os interesses brasileiros, especialmente na construção de hidrelétricas que afetam a vida de comunidades tradicionais e provocam danos ao meio ambiente amazônico. A dualidade é semelhante ao expresso na relação Brasil-Bolívia: cooperação ou imperialismo? Contudo, com um viés ideológico e de resistência distintos, o governo peruano revela-se disposto a alinhar-se aos projetos, ainda que discussões sobre interesses, corrupção ou lobby estejam em curso.

A conquista do mercado pelas construtoras brasileiras, particularmente a Odebrecht que atua no país desde a década de 90 de forma constante, não é dependente dos instrumentos de apoio governamental. No aspecto econômico, a política do BNDES de oferecer financiamento para a exportação de serviços de infraestrutura foi um diferencial, mas não produziu impacto para a conquista do mercado, tendo em vista que este já era um campo de atuação das empresas. Contudo, para o Brasil, nota-se que a aproximação Brasil-Peru fez-se através dos projetos de integração, viabilizados nos anos 2000, nos quais as empresas brasileiras assumiram um papel importante, respaldadas pela diplomacia brasileira e pelo BNDES. Conjugaram-se, assim, os interesses do Estado com os interesses das empresas.

Na década de 80, ocorreu a primeira aproximação entre Brasil e Peru visando à formação de uma agenda de integração fronteira e amazônica. Naquele momento, o interesse político do governo brasileiro foi manifestado pelo presidente Figueiredo em visita a Lima, em 1981 (primeira visita oficial de um presidente brasileiro ao Peru). A agenda de integração proposta tinha por base acordos sobre projetos de infraestrutura nas áreas de

energia, telecomunicações e transporte a serem realizados em território peruano. A interligação dos territórios era uma premissa para a complementação do comércio e a busca pelo desenvolvimento das regiões isoladas dos países<sup>225</sup>. Para Lyra (2007), a América do Sul tem grande potencial de complementaridade econômica, sendo dotada de quantidade e diversidade de recursos naturais; no entanto, a interligação física permanece precária, o que reforça a importância da integração da infraestrutura.

Embora o acordo sobre a Interconexão Rodoviária<sup>226</sup> para a construção da denominada Rodovia do Pacífico e o acordo sobre Integração Energética<sup>227</sup> tenham sido firmados na década de 1980 e 1990, respectivamente, a execução só foi viabilizada a partir de 2003, destacando a atuação das empresas brasileiras e do capital brasileiro através de recursos do BNDES.

De 1981 à atualidade, a relação Brasil-Peru sofreu aproximações e distanciamentos na busca pela integração que podem ser analisados em três fases. Do final de 1970 até o fim da década de 80, tem-se a aproximação por iniciativa brasileira, embasada em um contexto de redemocratização de ambos os países. De 1990 a 2002, há uma paralisação na aproximação, em grande medida explicada pela instabilidade política peruana que vivia a ditadura Fujimori e posterior transição de governo<sup>228</sup>. De 2002 até o presente, a aproximação é revigorada por um processo de integração sul-americana (IIRSA), ao mesmo tempo em que o contexto democrático é restabelecido no Peru. É válido destacar que desde a década de 90 a Odebrecht atua nesse país. É a construtora brasileira que mais opera na região. Por este ponto de vista, a Camargo Corrêa e a Andrade Gutierrez possuem participações mais recentes no mercado peruano.

A IIRSA, proposta em 2000, na Cúpula de Brasília, por Fernando Henrique Cardoso, abrangendo os projetos de integração de infraestrutura em transportes, energia e telecomunicações no eixo Peru-Brasil- Bolívia, no que se refere à integração com o Peru,

---

<sup>225</sup> Ver: Discursos dos Presidentes Fernando Belaúnde Terry e João Figueiredo, no Salon de La Paz do Palácio do Governo, em Lima, em 24 de junho de 1981, por ocasião do banquete oferecido pelo Presidente peruano ao Presidente brasileiro.

<sup>226</sup> Acordo sobre Interconexão rodoviária, firmado entre os presidentes Figueiredo (Brasil) e Belaúnde (Peru) em Lima, em 26 de junho de 1981.

<sup>227</sup> Antecede o Memorando de Entendimento para apoio aos Estudos de Interconexão Elétrica entre o Brasil e o Peru (MME e congênere peruano) de 28/04/2009 (estabelece GT técnico para realização de estudos sobre modelos de transmissão) o Convênio de Integração Energética entre o MME e o Ministério de Energia e Minas do Peru 17/05/2008 (estabelece os Grupos de Trabalho “A” -estudos de viabilidade- e “B” - harmonização regulatória-). Os dois acordos citados derivam do acordo firmado em 23/10/1997 - Memorando de Entendimento sobre Cooperação na Área Energética.

<sup>228</sup> Com a destituição de Fujimori do poder, em novembro de 2000, o presidente do Congresso, Valentin Paniagua, assume o governo de transição. Em junho de 2001, Alejandro Toledo vence as eleições presidenciais.

permite uma leitura do reavivar o objetivo de interligar as fronteiras amazônicas dos países, nos mesmos moldes do discurso da década de 80.

Um dos projetos-chave da integração Brasil-Peru é a construção da Rodovia do Pacífico. Zevallos (1993) relata que o projeto da construção da Interoceânica ou Rodovia do Pacífico, no primeiro momento, década de 80 e 90, contava com interesse do Japão em financiar a obra. De acordo com o deputado federal Antônio Morimoto, especulava-se que o Japão poderia destinar até US\$ 1 bi<sup>229</sup> para o projeto. O financiamento não se efetivou, em parte, por pressão dos Estados Unidos com a alegação de falta de estudos sobre os impactos ambientais.

Evitando conflitos de interesses, o Japão priorizou a relação com os EUA. Relação esta, estratégica para o Japão na manutenção de seu desenvolvimento e segurança. Conseqüentemente, a ideia do financiamento foi abandonada, ainda que o Japão tivesse interesse na realização da “Saída para o Pacífico” para ter acesso mais fácil aos recursos naturais de que o país é carente (Zevallos,1993). Para Brasil e Peru, o interesse econômico e comercial de acesso ao mercado do Japão era destacado diferentemente do contexto atual, em que se salienta o mercado da China.

Como já foi exposto, é a partir de 2002 que ocorre a reaproximação. No que se refere à infraestrutura, aponta-se, por exemplo, que durante o governo de Fernando Henrique, foram destinados aproximadamente US\$ 50 mi ao ano para projetos de infraestrutura no Peru. No governo Lula, este valor teria sido de US\$ 990 mi (Brasil de Fato, 26/12/2012<sup>230</sup>)

Na diplomacia, em especial a partir de 2006, o intercâmbio de visitas de presidentes, embaixadores e ministros é um indicativo da aproximação. Os encontros frequentes<sup>231</sup> coincidem com as licitações (2005) e lançamento do início da execução da obra da Rodovia do Pacífico (09/2005)<sup>232</sup> e têm por objetivo promover o diálogo sobre a cooperação comercial, cultural e política. Em janeiro de 2006, é também inaugurada a ponte sobre o Rio Acre, obra relevante, pois caracteriza a união do território brasileiro com o peruano (une as cidades de Assis Brasil (BR-317), no Estado do Acre, e Iñapari, no Departamento de Madre de Dios). É o ponto prioritário de interconexão entre as rodovias dos dois países.

---

<sup>229</sup> Morimoto apud Souza (1992:31)

<sup>230</sup> **Odebrecht onipresente no Peru.** Brasil de Fato, 26/12/2012.

<sup>231</sup> De 2006 a 2010 são sete encontros entre os presidentes do Brasil e Peru.(Itamaraty) Encontros de caráter bilateral, não incluem os encontros na Cúpula ALC-EU ou na Cúpula da Unasul.

<sup>232</sup> Outro fator relevante é a assinatura do Acordo de Complementação Econômica nº 58 que foi firmado entre Mercosul e a República do Peru em 30/11/2005 e incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro mediante o Decreto nº 5.651, de 29/12/2005.



A construção da Rodovia do Pacífico é um exemplo do esforço diplomático para a integração e, também, da presença das construtoras brasileiras somadas a elementos como financiamento do BNDES e preocupações com impactos ambientais. O Projeto da Rodovia do Pacífico foi dividido em cinco trechos para a licitação e execução. O trecho 2 e 3 é executado pelo Consórcio Conirsa, liderado pela Odebrecht Perú Ingeniería. A Odebrecht inicia o seu processo de internacionalização em 1979, no Peru. Em 2007, já contabiliza mais de 40 projetos executados no país<sup>233</sup>.

O trecho 4 é de responsabilidade da Intersur Concesiones S.A, consórcio brasileiro, composto pelas construtoras Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa e Queiroz Galvão. É importante esclarecer que os trechos construídos, primordialmente, por empresas brasileiras são os trechos em que não havia asfalto e de custo mais elevado<sup>234</sup>.

A construção da Rodovia assim como outros projetos de integração na região, como a negociação para a construção de hidrelétrica, em especial a de Inambari, são questionados, sobretudo, em dois pontos: custos das obras e impactos ambientais. Em ambos, nota-se uma influência indireta do Estado Brasileiro, principalmente no financiamento através do BNDES e nas declarações do governo brasileiro de que essas obras são essenciais para o desenvolvimento da região.

Quanto ao custo das obras, na agenda de implementação consensuada<sup>235</sup> (AIC), de 2005, da Iniciativa de Integração de Infraestrutura Sul Americana (IIRSA), a construção da Rodovia do Pacífico foi estimada em US\$ 694 mi. Entretanto, segundo o informe da AIC sobre o avanço dos andamentos dos projetos de 2010, verificou-se que o custo total da obra foi estimado em US\$ 1.384,3 mi (custos da rodovia mais a ponte Billingurst sobre o rio Madre de Dios – 772m).

O embaixador do Brasil em Lima relata, em telegrama diplomático de julho de 2005, que o contrato para a construção da Rodovia Interoceânica entre o governo peruano e os consórcios Intersur e Concessionária Interoceânica, dos quais fazem parte do primeiro as empresas brasileiras Andrade Gutierrez, Gueiroz Galvão e Camargo Corrêa e do segundo, a empresa Odebrecht, foi adiado. A Controladoria Geral estaria revisando o processo devido ao

---

<sup>233</sup> **Engenharia brasileira finca sua bandeira no exterior.** Informativo Odebrecht, 2007

<sup>234</sup> De acordo com a Agência de Promoção do Investimento Privado (ProInversión) sobre as concessões viárias (2003-2009). Os trechos 1 e 5 são estradas já existentes. O trecho 1 já era asfaltado, restando o melhoramento das condições da estrada e o trecho 5, dos 814km, 752km já eram asfaltados. Os trechos 2, 3 e 4 são trechos mais afastados do centro populacional, onde encontram-se as barreiras geográficas dos Andes e da Amazônia peruana.

<sup>235</sup> A Agenda de Implementação Consensuada da IIRSA (2005-2010), firma os 31 projetos estratégicos para a integração sul-americana. A Interoceânica Sul é o projeto de número 24.

suposto superdimensionamento da obra e a irregularidades no processo. De acordo com o telegrama, as denúncias foram realizadas pelo ex-vice Ministro de Transportes do Peru que questionou quatro pontos, conforme trecho abaixo:

(...) A discussão foi estimulada por artigos publicados no diário "Peru 21" pelo ex-Vice Ministro de Transportes do Peru, Gustavo Guerra-Garcia, que aponta supostas irregularidades do processo, entre elas: (i) superdimensionamento da obra em face da demanda atual e futura da estrada; (ii) alto comprometimento, nos próximos anos, do orçamento do Ministério de Transportes e Comunicações com uma única obra de infra-estrutura; (iii) inexistência de estudos técnicos e ambientais definitivos; e (iv) exoneração de análise do projeto pelo Sistema de Investimento Público (SNIP) (...) (BRASEMB LIMA Recebido em: 22/07/2005<sup>236</sup>)

Contudo, ainda que haja um debate sobre a factibilidade da construção é interessante notar a visão de representantes do Congresso e das empresas sobre a importância e o andamento das obras. Neste caso, o embaixador relata que:

[...] O Presidente do Congresso, Antero Flores Araóz, afirmou que defenderá "com unhas e dentes" o direito ao desenvolvimento da região sul peruana. A percepção das construtoras brasileiras é a de que, apesar do atraso, não haverá maiores impedimentos à assinatura do contrato de concessão da Rodovia Interoceânica. (BRASEMB LIMA Recebido em: 22/07/2005<sup>237</sup>).

Em 2008, revelando um impasse sobre o valor da obra, o presidente Garcia teria afirmado que "el gobierno anterior engaño al país al decir que esta vía tenía un costo 800 millones de dólares, cuando su costo real era de 1,200 millones.<sup>238</sup>". Disso derivou que, no mesmo ano, a Controladoria do Peru propôs nova licitação alegando que, com o incremento dos valores (50% a mais do valor inicial), seria necessário realizar nova licitação para verificar se alguma outra construtora poderia executar o serviço, com menor custo. No entanto, o Congresso havia aprovado, em 26 de janeiro de 2006, a Lei 28670 que declara ser

---

<sup>236</sup> Correspondência diplomática – Brasemb Lima Recebido em: 22/07/2005. Assunto: Informo. Adiou-se a assinatura do contrato de concessão da Rodovia Interoceânica, até que a Controladoria-Geral conclua análise de aspectos técnicos e financeiros do projeto. Fonte: Arquivos do Itamaraty.

<sup>237</sup> Correspondência diplomática – Brasemb Lima Recebido em: 22/07/2005. Assunto: Informo. Adiou-se a assinatura do contrato de concessão da Rodovia Interoceânica, até que a Controladoria-Geral conclua análise de aspectos técnicos e financeiros do projeto. Fonte: Arquivos do Itamaraty.

<sup>238</sup> Contraloría propone nueva licitación para la Interoceánica, Notícia Perú21 – online, 15 de março de 2008.

de interesse nacional a execução de várias obras (inclusive a rodovia do Pacífico) validando os contratos firmados pelo Executivo. Significa, com isto, que acima de qualquer contestação estava o interesse nacional representado pelo poder executivo, embora houvesse oposição. Até este ponto, sugere-se que a obra é de interesse primordial do Estado peruano, e o Brasil, apenas um Estado que apoia o projeto de desenvolvimento do país vizinho.

Para a Rodovia do Pacífico, o financiamento inicial das obras para os trechos 2, 3 e 4 se realizou com um empréstimo do CAF (Banco de Desenvolvimento da América Latina), em março de 2006, no valor de US\$ 200 mi, mas também conta com financiamento do Brasil ao Peru, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no valor de US\$ 420 mi<sup>239</sup>, via Programa de Financiamento às Exportações (PROEX- BNDES).

A obra finalizada nos cinco trechos com a construção da ponte sobre o rio Madre de Dios foi inaugurada em julho de 2011. Em junho de 2014, em visita oficial ao Peru, a presidente Dilma discursa sobre a relação Brasil-Peru, lembrando o impacto da construção da Rodovia do Pacífico: "Destaco o conjunto de projetos bilaterais entre Brasil e Peru, como a Rodovia Interoceânica que leva comércio, turismo e desenvolvimento ao Acre, Mato Grosso e Rondônia, no Brasil, e Arequipa, Cusco e Madre de Dios, no Peru" (Portal Brasil, 26/06/2014<sup>240</sup>)

Quanto à questão dos impactos ambientais do projeto, segundo Dourojeanni (2006), a obra foi iniciada sem uma avaliação rigorosa de impacto social e ambiental. Destaca-se que o processo de licitação foi realizado sem estudos avaliativos sobre impactos ambientais e sociais satisfatórios.<sup>241-242</sup> Na opinião do autor, nem o governo peruano preocupou-se em verificar formalmente as normas que deveriam reger a aprovação desse tipo de projeto. Esse é um exemplo de obra em que não houve uma contestação forte por parte de movimentos

---

<sup>239</sup> Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Notícias. Rodovia Interoceânica é prioridade para governo brasileiro. 08/09/2005.

<sup>240</sup> **Brasil e Peru intensificam aliança e parcerias.** Portal Brasil, 26/06/2014. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2013/11/brasil-e-peru-intensificam-parcerias>>. Consultado em julho de 2014.

<sup>241</sup> Dourojeanni (2006) afirma: "El análisis de la actuación del gobierno peruano y de la CAF em relación a la obra revela que ambos prestaron poca atención a principios y normas que formalmente rigen la aprobación de este tipo de proyectos. La omisión principal es que la obra fue aprobada, financiada e iniciada sin disponer de una evaluación de impacto ambiental y social."

<sup>242</sup> De acordo com notícia vinculada no IG online – Economia – "Na nova estrada Brasil-Pacífico, o progresso é via de mão dupla" de 12/07/2011: " O consórcio liderado pela Odebrecht destinou US\$ 6 mi (R\$ 9,6 mi) a investimentos socioambientais ao longo da via, para minimizar os impactos da construção. Na hidrelétrica de Santo Antônio, foram gastos, para esse propósito, 10% do valor da obra (ou US\$ 1 bi). Se fosse mantida a proporção, deveriam ter sido gastos US\$ 100 mi na rodovia peruana. "O governo do Peru é menos rigoroso que o brasileiro nesse tipo de exigência", diz Delcy (Delcy Machado Filho é o diretor de sustentabilidade da Odebrecht Peru.

sociais quanto aos riscos à segurança ambiental (diferentemente do caso da hidrelétrica de Inambari e da construção da rodovia na Bolívia), o que de certa forma, permitiu uma junção ideal dos interesses do Estado anfitrião com os interesses da empresa brasileira e o Estado brasileiro.

No caso do processo de negociação da hidrelétrica de Inambari, o projeto localizado na divisa dos departamentos (estados) de Madre de Dios, Cuzco e Puno, em território peruano, a concessão é de responsabilidade do consórcio formado pela construtora privada brasileira OAS (51%) e as estatais brasileiras, Eletrobras (29,4%) e Furnas (19,6%)<sup>243</sup>. A hidrelétrica tem como objetivo abastecer as necessidades de energia do Brasil, uma vez que o Brasil compraria do Peru grande parte da energia produzida. No entanto, os impasses na atuação das empresas brasileiras referem-se às manifestações das populações tradicionais quanto aos impactos socioambientais dessa construção. Um conflito que no caso da Rodovia do Pacífico foi mitigado pelo discurso do desenvolvimento.

Quanto à hidrelétrica, no entanto, no dia 13 de junho de 2011, considerando as reivindicações dos moradores da região, o governo peruano cancelou a licença preliminar para a execução desse projeto. Entre os fatores alegados pela população local e líderes indígenas, aponta-se que a usina afetaria a biodiversidade de uma reserva nacional, que 410km<sup>2</sup> seriam alagados, afetando aproximadamente 14 mil pessoas, entre elas, diversas aldeias indígenas da etnia Ashaninka e que o empreendimento beneficiaria mais o Brasil do que o Peru<sup>244</sup>.

O empreendimento, que custaria quase cinco bilhões de dólares, contaria com financiamento do BNDES e seria mais um passo importante para a internacionalização das empresas brasileiras. O governo brasileiro lamentou o cancelamento da licença e empreendeu um esforço diplomático para a retomada das atividades. Desse modo, ele deixa claro o seu posicionamento em favor de um projeto de desenvolvimento que carece de um esforço para respeitar reivindicações locais. Interpreta-se, assim, que as decisões políticas do Brasil estão vinculadas a conflitos socioambientais. Em março de 2014, os diálogos entre o Peru e a OAS foram retomados na tentativa de viabilizar a retomada da obra.

O lobby por parte das empresas para que as obras sejam executadas não deve ser descartado. Em 2011, durante o período eleitoral para a presidência do Peru, empresas

---

<sup>243</sup> **No Brasil, Humala diz que investimentos estrangeiros dependem de opinião popular.** BBC Brasil, 09/06/2011.

<sup>244</sup> **Acordo Energético entre Peru e Brasil Reflete Problemas de Nível Nacional.** Bank Information Center. BIC, 25/10/2010.

brasileiras realizaram doações para a campanha do candidato Alejandro Toledo. Estão listadas entre as doadoras a Camargo Corrêa e a Galvão Engenharia. O valor doado em conjunto é cerca de US\$ 190 mil (Estadão, 09/02/2011<sup>245</sup>). Toledo foi presidente do Peru no período de 2001 a 2006. Em 2006 foi eleito Alan García Pérez e em 2011, Ollanta Humala.

O projeto de integração energética Brasil e Peru não se resume à construção da UHE de Inambari. No acordo constam 15 hidrelétricas das quais 5 teriam a construção executadas prioritariamente<sup>246</sup>. São elas: Inambari, Tambo 40, Tambo 60, Paquitzapango e Mainique. As hidrelétricas gerariam um potencial energético com possibilidade de venda de energia para o Brasil. Nisso reside o interesse brasileiro e a base do apoio do financiamento do BNDES. Assim como a UHE Inambari, as demais sofrem oposição justificada pelos impactos socioambientais (alagamento e deslocamento da população). Em 2011, a Odebrecht apresenta uma carta subscrita pelo diretor da empresa no Peru, Erlon Arfelli, em que relata sua desistência no empreendimento de Tambo 40 devido a “posição das comunidades nativas”<sup>247</sup>.

A agenda de integração energética é uma agenda de integração com interesses brasileiros. No caso do acordo firmado com o Peru<sup>248</sup> prevê-se que as concessionárias administrarão as hidrelétricas por 30 anos e o excedente de energia será vendido ao Brasil prioritariamente, com valor pré-estabelecido. Ao final dos 30 anos, o Estado peruano passará a ter todos os direitos ao uso da eletricidade e passará a ter a propriedade da infraestrutura. Para o Peru e para o Brasil as obras contemplam uma demanda por energia para a manutenção ou promoção das taxas de crescimento, suprimindo possíveis gargalos energéticos. Para o Brasil, a vantagem na construção de hidrelétricas no país vizinho está em evitar, em seu território, embates políticos e impactos ambientais (Riediger; Kunrath; Mittelstadt, 2010). No momento, há maior interesse por parte do Brasil do que no Peru, destacando-se a crítica dos movimentos sociais que visualizam uma natureza exploratória nesse acordo.

A obra da Rodovia do Pacífico e o projeto de construção da hidrelétrica de Inambari ilustram como a atuação das empresas transnacionais e a ampliação qualitativa da participação de atores não estatais reconfiguram o processo de governança global (Almeida,

---

<sup>245</sup> **Construtoras do Brasil são maiores doadoras de candidato peruano.** Estadão, 09 de fevereiro de 2011.

<sup>246</sup> **Brasil vai construir 15 hidrelétricas no Peru.** Gesel – Grupo de Estudos do Setor Elétrico, 02/02/2009.

<sup>247</sup> **Pressão indígena faz Odebrecht desistir de hidrelétrica no Peru.** Valor Econômico, 25/11/2011. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/internacional/1110222/pressao-indigena-faz-odebrecht-desistir-de-hidreletrica-no-peru>>. Consultado em: março de 2012.

<sup>248</sup> Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Peru para Fornecimentos de Energia Elétrica ao Peru e Exportação de Excedentes ao Brasil de 16 de junho de 2010.

2008). O modelo de governança defendido por corporações internacionais, pautada na interdependência e na dissolução de fronteiras para o desenvolvimento socioeconômico, deveria ser revisto pelo Brasil, na opinião de Guedes (2006).

O questionamento de que a rodovia do Pacífico e hidrelétrica de Inambari são projetos que atendem mais aos interesses brasileiros que peruanos, é um indicativo de que as relações BNDES, empresas privadas brasileiras e países vizinhos devem ser precedidas de maior envolvimento do Itamaraty. Isto porque se, por um lado, há o indicativo de que realmente existe um vínculo entre a expansão da internacionalização das empresas brasileiras, a política externa e os interesses nacionais do Brasil, por outro, a forma como são conduzidos aparece como ilegítima. Implicitamente, o discurso revela a insatisfação com uma política de exploração por parte dos movimentos sociais dos países vizinhos.

Em pontos de vista que divergem, vale apontar que o governo peruano toma iniciativas de forma a conduzir os projetos de integração apesar da resistência de movimentos sociais e acusações de superfaturamento ou corrupção. Para o Peru, a construção de hidrelétricas atende a um interesse nacional para garantir o desenvolvimento (ECO, 28/02/14<sup>249</sup>). Nesse sentido, Brasil e Peru estreitam a parceria com base na atuação das construtoras brasileiras e no financiamento do BNDES.

## **5.6 Desafios nas Relações Trilaterais.**

Ao instrumentalizar suas empresas, a relação triangular Brasil-Empresas-Estado anfitrião adquire um novo caráter, no qual o Estado brasileiro busca controlar as "regras do jogo" aliando o mercado a sua política externa. Em forma de obras de infraestrutura seus interesses são colocados em pauta.

As empresas brasileiras assumem um papel importante nas relações bilaterais, podendo ser consideradas a materialização dos interesses brasileiros. Reforça-se, com essa dinâmica, as premissas brasileiras de considerar a integração como um fator de desenvolvimento, ampliação de mercado para os produtos brasileiros e fortalecimento de sua

---

<sup>249</sup> **Ambições hidrelétricas do Peru têm Brasil como parceiro.** ECO, 28/02/2014. Disponível em: <<http://www.oeco.org.br/reportagens/28070-ambicoes-hidreletricas-do-peru-tem-brasil-como-parceiro>>. Consultado em: setembro de 2014.

posição política na região. Além de tais pontos, deve-se considerar o acesso à matéria-prima e aos recursos energéticos como um vetor especial das relações trilaterais.

Os casos analisados demonstram, de modo geral, que falta preparação para que a diplomacia incorpore as ações das empresas como um reflexo positivo do desenvolvimento econômico e da liderança política que o Brasil almeja na região. Em cada um dos casos, com foco nas construtoras, pode-se destacar uma imagem do Brasil: na Argentina, prevalece o receio hegemônico da brasileirização; na Venezuela, um dos casos de imagem mais positiva, ressalta a liderança brasileira; na Bolívia, a imagem imperialista que tem como contraponto o forte nacionalismo boliviano; no Equador, uma imagem embaçada da diplomacia e das empresas brasileiras que deveriam construir a confiança; no Peru, um parceiro alinhado no mesmo discurso de desenvolvimento; uma imagem positiva para o governo peruano, porém, negativa para a população de áreas afetadas por obras ou projetos.

Assim, a diplomacia realizada por intermédio das empresas do Brasil revela uma política branda de interesses e os desafios da conjuntura sul-americana. As empresas são reflexos do sucesso e dos impasses das relações bilaterais. No entanto, conforme afirma Berbert (expressão verbal), a empresa decide de maneira soberana quando vai atuar no exterior. Nesse sentido, não há intervenção do Estado Brasileiro. Contudo, a empresa brasileira está atrelada à imagem do Brasil. Dessa forma, a empresa tem o dever de cumprir a legislação local, tem que respeitar normas e costumes locais, bem como prestar um serviço de qualidade. Segundo Berbert as empresas já têm consciência disso e adotam condutas de responsabilidade social; entretanto, é preciso ir além e adotar padrões éticos.

Compatibilizar os valores econômicos e sociais mostra-se difícil para o Estado brasileiro que tem se posicionado na defesa do desenvolvimento imediato. A visão romântica do processo de integração é substituída pelo objetivo de inserção no capitalismo. Conseqüentemente, o discurso sobre o imperialismo brasileiro na região se revigora e a internacionalização de empresas brasileiras é vista como a busca da hegemonia do Brasil no seu meio, em especial, na atuação das empresas na Argentina e na Bolívia.

Os embates da relação Brasil-Bolívia e Brasil-Argentina e empresas brasileiras demonstram a fragilidade do Estado estrangeiro frente às demandas do capital e revela o comprometimento da imagem do Brasil e de seus objetivos de política externa em uma região prioritária que é a América do Sul.

O discurso de apoio à integração regional e ao desenvolvimento não pode mascarar fatos adversos como superfaturamento de obras (Rodovia do Pacífico e Rodovia na Bolívia)

ou mesmo negligenciar impactos socioambientais (hidrelétricas no Equador, Peru e Bolívia). A diplomacia brasileira deve estar atenta para não impor soluções prontas para o desenvolvimento da região sul-americana.

As empresas possuem um papel importante na política externa brasileira, pois refletem valores e visão sobre o desenvolvimento do Estado. Se os contratos são irregulares, se o valor do financiamento das obras é considerado superfaturado, se desrespeitam a população local e desconsideram as normas ambientais, o reflexo da imagem do Brasil para os países vizinhos tem os mesmos traços negativos, ainda que a elite do governo do Estado estrangeiro também veja a obra como de interesse nacional ao desenvolvimento.

Se teoricamente há benefícios na internacionalização das empresas brasileiras, com o estreitamento de relações bilaterais, há, também, uma contradição nítida entre o discurso de autonomia e multilateralismo e os fatos apresentados nos casos estudados.

Para o Brasil, a atuação das empresas brasileiras em mercados externos é fundamental para consolidar sua influência no processo de governança global, solidificar sua liderança na América do Sul e promover a dinâmica da integração regional. Na prática, no entanto, o processo se mostra mais complexo, revelando suas contradições. Assim, embora o adensamento das relações comerciais entre os países vizinhos seja um fator que colabora para o desenvolvimento, os investimentos brasileiros na região nem sempre são vistos de forma positiva, assim como a imagem das empresas transnacionais brasileiras, também não.

Pragmaticamente, o setor de serviços pode propiciar uma visão estratégica para o Brasil na região sendo uma forma de ter presença econômica nesses países e uma forma de garantir competitividade e influência frente à presença dos Estados Unidos, estipulada por meios de acordos bilaterais, em países como Colômbia, Peru e Chile.

Os acordos de livre comércio dos Estados Unidos com os países sul-americanos abordam os setores de serviço, investimentos, compras governamentais entres outros. Na Colômbia, apesar das tratativas, as construtoras brasileiras têm dificuldade na conquista do mercado. Em 2010, o ministro de transportes da Colômbia, Germán Cardona Gutiérrez, em encontro com o embaixador do Brasil em Bogotá, afirma que as empresas brasileiras são bem-vindas na Colômbia, conforme relato do embaixador abaixo. Contudo, com relação aos contratos via BNDES, não houve projetos aprovados (quadro 10, capítulo 4).



O encontro transcorreu em clima de grande cordialidade e teve como tema central as necessidades colombianas em termos de obras de infra-estrutura de transporte. Cardona demonstrou ter contato próximo com o empresariado brasileiro e conhecimento dos projetos em andamento, tendo citado nominalmente as empresas Odebrecht, MPX, Camargo Corrêa, Vale e Engevix. Afirmou estar a Colômbia "de portas abertas para as empresas brasileiras", conforme instrução recebida diretamente do Presidente Santos. (Brasemb Bogotá para Exteriores em 29/09/2010<sup>250</sup>)

A Odebrecht, que não atuava na Colômbia em 2002, venceu licitação para a construção da Rota do Sol, no final de 2009, com obras iniciadas em 2011 e previsão de término em 2016. Os investimentos brasileiros na Colômbia são resultados de um crescimento estrutural, acompanhado de acordos de promoção e proteção de investimentos realizados pela Colômbia, como redução de impostos e leis para evitar bitributação.

Na disputa por espaço regional e ênfase nas relações bilaterais deve-se ainda destacar a presença das empreiteiras chinesas em concorrência com as empresas brasileiras. O Itamaraty defende que para o Brasil ser um sólido global player, a integração é fundamental. Desse modo, o Itamaraty reconhece a importância da região sul-americana como uma base de sustentação de crescimento comercial e absorção das exportações de qualidade e, também, reconhece politicamente que o Brasil terá sempre seu papel de influência reduzido, se não contar com o apoio da sua região. (Parkinson, expressão verbal). A presença da China, nesse cenário, pode diminuir o seu poder de influência e, não somente na perspectiva econômica, ocupar o espaço de empresas brasileiras.

Segundo Pereira e Gustavo:

As empresas brasileiras de Serviços de engenharia podem, hoje, ter vantagens no mercado sul-americano. Porém, nada garante que, se não houver uma estratégia clara de inserção, as empresas espanholas, chinesas possam ficar muito mais ativas nesses mercados e, inclusive no mercado brasileiro. (Pereira e Gustavo, 2006:23)<sup>251</sup>.

---

<sup>250</sup> Correspondência diplomática – Brasemb Bogotá Recebido em: 29/09/2010. Assunto: Brasil-Colômbia. Visita de cortesia ao Ministro de Transporte. Relato Fonte: Arquivos do Itamaraty.

<sup>251</sup> PEREIRA, Lia Valls; GUSTAVO, Sérgio. As Exportações de Serviços de Engenharia no Contexto da Integração Regional: porque e como apoiar. IN: **Integração Regional, Exportação de Serviços e Desenvolvimento Econômico no Brasil**. Cadernos Necon, 2006.

Concordando com os autores, acredita-se que as vantagens de um relacionamento bilateral, governamental e diplomático, que se estreita na medida em que as construtoras efetivam contratos de integração de infraestrutura, podem ser abaladas pela presença das construtoras chinesas, mas, fundamentalmente, por políticas de desenvolvimento e instrumento de apoios frágeis que não geram uma imagem de credibilidade e de liderança das empresas brasileiras e do Brasil.

## **CAPÍTULO 6: A ALIANÇA PARA A LIDERANÇA E O DESENVOLVIMENTO: “É NACIONAL, SEM DEIXAR DE SER INTERNACIONALISTA”<sup>252</sup>”.**

Conforme já mencionado em capítulos anteriores, não há uma estratégia documentalmente declarada, mas há elementos que permitem visualizar a instrumentalização de empresas, no caso as construtoras brasileiras, como um elemento estratégico para as diretrizes e interesses da política externa brasileira. Há a construção ideológica e empírica, através de políticas públicas e diplomáticas, de uma estratégia econômica e política. Tal construção adquiriu expressão durante o governo Lula e apesar de fatores conjunturais favoráveis, não é plausível o argumento de que são simplesmente frutos de acasos conjunturais, uma vez que houve a implementação de projetos com base em direcionamento de capital e de esforço presidencial e diplomático.

Assim demonstrado, considera-se pertinente reconhecer os detalhes de um processo que envolve uma dinâmica política entre empresas e Estados e não simplesmente classificá-lo como conspiratório, imperialista ou casual.

A pesquisa revela dados que expõem uma dinâmica imperfeita com méritos e deméritos e apresenta um novo olhar sobre a política externa brasileira pretensa a evidenciar a correlação entre exportações de serviços e o exercício da diplomacia, numa conjunção de interesses que, por sua natureza política, são caracterizados essencialmente como subjetivos. Ao promover um “zoom” em uma relação comercial-política específica, mais do que números de uma relação comercial bilateral pode-se perceber entraves que de outra forma poderiam ser subestimados ou generalizados, como o receio sobre a liderança exercida pelo Brasil no processo de integração, evidenciado pela presença das empresas brasileiras na Argentina e na Bolívia, por exemplo.

Os fatos demonstram não somente a importância do setor de serviços, mas como a atuação de empresas em setores chaves podem ser uma fonte de negociação e um instrumento de poder na relação entre os países. Desse ponto, ressalta-se a importância do setor de

---

<sup>252</sup> AMORIM, Celso Luiz Nunes. “Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula”, **Diplomacia, Estratégia**, Política (Brasília: ano I, nº 1, out.-dez 2004, p. 41-48).

serviços de engenharia para o Brasil. Fato, entretanto, que não exclui empresas com outros setores de atuação.

O aspecto conjuntural destaca que o objetivo de desenvolvimento nacional só ganha sentido se fizer parte de um processo de desenvolvimento internacional. O desenvolvimento é uma vertente relativa que deve ter como parâmetro o posicionamento mundial do país. Como um projeto político de longo prazo, o Estado novo-desenvolvimentista enfrenta diversos desafios para a consolidação de seus objetivos. As crises econômicas e a instabilidade da globalização e integração são fatores de alerta para um país que visa ser protagonista nas relações internacionais e que, internamente, almeja um crescimento com distribuição de renda e inclusão social.

As razões que fazem com que o governo brasileiro apoie as construtoras não são justificadas somente pelo aspecto econômico; pelo contrário, o fundamento desse apoio encontra respaldo em questões de aproximação política com os países vizinhos. O incentivo para que as construtoras atuem na América do Sul deriva da postura de aproximação e de fortalecimento da região sul-americana.

Ao incorporar a internacionalização de empresas na política externa brasileira, coloca-se como desafio convergir os interesses internos com a projeção no cenário internacional. Na proposta novo-desenvolvimentista assumida pelo Estado Brasileiro, o conceito de desenvolvimento é retomado de forma ampliada e carrega consigo a premissa da junção do nacional com o processo de internacionalização. Em outras palavras, diferentemente da década de 70, o desenvolvimento não é entendido somente como local, pois é interpretado em referência à forma como o Estado participa da acumulação de capital no sistema internacional.

O Estado é o agente principal da política externa e incentiva outros atores a exercerem um papel diplomático. No caso do Brasil, busca-se aliar o Itamaraty com a elite empresarial e, sobretudo, movimentar os aparatos burocráticos na consecução dos objetivos. Assim, destacam-se os agentes econômicos, em especial, as empresas transnacionais e os bancos públicos. Apesar da estrutura apresentada durante a tese, alerta-se que a dinâmica governamental, por vezes, segue rumos aleatórios. O Estado é uma instituição imperfeita; assim, não é nem benfeitor, nem eficiente por natureza. No caso brasileiro, a ausência de um melhor planejamento estratégico, falhas no aparato burocrático e dificuldades de negociações foram barreiras na concretização dos objetivos. Além, obviamente, de se tratar de uma

relação com outros atores com autonomia para interagir e não, meramente, aceitar a dinâmica proposta.

Como Estado que se assume desenvolvimentista, uma análise sobre ser a favor ou contra a intervenção deste Estado pouco aludiria sobre o modo de interação Estado-empresas. Assim como a discussão polarizada sobre as multinacionais/transnacionais foi superada, manter os polos da discussão nos termos entre Estados desenvolvimentistas ou neoliberais minimizaria o vínculo entre os propósitos empresariais e nacionais. As análises de Strange, Gilpin e Keohane demonstram como as empresas norte-americanas assumem caráter estratégico e podem atender a demandas nacionais independente de os Estados Unidos serem o representante da política neoliberal. Assim, além de uma discussão sobre o Estado ser mais ou menos intervencionista, a conjuntura, a política e os fatos analisados nos conduzem a refletir sobre a forma como se deu a intervenção estatal e as consequências de sua política estratégica. Com uma política não casual, não há de se falar em livre mercado e ação das empresas sobre a Política Externa sem alguma forma de participação do Estado<sup>253</sup>.

Assumindo a premissa de que se trata de um processo em constante construção e reformulação, a seguir elencamos pontos de reflexão (considerações finais) sobre a internacionalização de empresas brasileiras na América do Sul. Os pontos a considerar referem-se: aos entraves na estratégia de internacionalização, à parceria com grandes conglomerados, à responsabilidade social ambiental, à presença da China no mercado sul-americano e às contradições da política externa.

## **6.1 O Estado e os Entraves na Estratégia de Apoio à Internacionalização de Empresas.**

O pano de fundo sobre como as empresas contribuem para a estratégia do Estado e para a consecução de interesses nacionais consiste no questionamento sobre a capacidade do Brasil em gerenciar uma política de apoio à internacionalização com base em empresas

---

<sup>253</sup> A pesquisa de Weiss (2011) sobre o papel do Estado no desenvolvimento e na economia dos países aponta que há um resgate da legitimidade de intervenção do Estado nos mercados, mostrando que a integração financeira não marginaliza o Estado, pelo contrário, a sua atuação é importante para a governança e estabilidade social. Argumenta que nos Estados Unidos, o Estado é proativo no direcionamento da indústria com base em inovações orientadas para a segurança nacional. Classifica o Estado americano como Estado híbrido, no qual há uma aliança entre as esferas militar e civil, segurança e comércio, público e privado com funções sobrepostas.

estratégicas, ou seja, empresas com tecnologia, *know-how* e competitividade. O apoio fornecido pelo Brasil é um diferencial na América do Sul, nas palavras de Zibechi: “O que distingue o Brasil do resto dos países sul-americanos é que o Estado tem se proposto a apoiar com intensidade as grandes empresas para que se voltem para o exterior” (Zibechi, 2013, p.205). No entanto, ao que consta o desejo de implantar uma política dessa dimensão encontra freios tanto políticos quanto estruturais. Como afirma Evans (2004), os esforços de um Estado para participar e liderar uma transformação econômica podem revelar os limites do que o Estado é capaz de fazer. Dessa forma, atenda-se para os limites do Estado brasileiro.

Primeiro, nota-se uma lacuna entre a atuação diplomática e as estruturas do Estado. Se por um lado, o presidente Lula, na diplomacia presidencial, conseguiu projetar a imagem do Brasil e das empresas brasileiras no exterior, projetando as construtoras para os mercados na América do Sul e África e, paralelamente, tentou reforçar as instituições como MERCOSUL e Unasul, por outro lado, por idiosincrasias internas e falhas na máquina pública, o Brasil não correspondeu com mecanismos de suporte à imagem que se criou no mercado. A principal falha na política discursada pelo presidente é encontrada nas ferramentas que proporcionariam a prática do discurso, como, por exemplo, a burocracia necessária para viabilizar financiamentos.

A máquina pública burocrática foi apontada como um problema nas falas das entrevistas realizadas durante a pesquisa e também na literatura. Segundo Toni (2013), por exemplo, o problema mais grave não foi a ausência de financiamento, mas a capacidade do governo em gestar esta nova política. Entre as falhas, aponta: a pouca capacidade institucional, a fragilidade das parcerias e a insegurança dos sinais do mercado. Ainda nas palavras do autor: “O que parece ser constante é o despreparo das agências governamentais envolvidas, pela falta de quadros e inteligência estratégica, pela carência material, pela confusão do quadro legal e finalmente pela baixa autoridade política e capacidade de liderança.” (Toni, 2013, p. 164).

As falhas na máquina pública podem ser interpretadas como decorrentes do caráter estrutural e histórico, próprias de Estados que não se consolidaram enquanto Estados modernos burocráticos. Na obra “Autonomia e Parceria”, o autor Evans argumenta que existem dois tipos puros de Estado - os denominados predadores<sup>254</sup> e os chamados

---

<sup>254</sup> Nos Estados predadores há uma carência de burocracia. O Estado não é capaz de promover o desenvolvimento. Os atos dos dirigentes são voltados para interesses próprios (individuais). Os objetivos do Estado não são elaborados pelas forças da sociedade e a aliança do Estado com a elite empresarial não gera bens coletivos. (Evans, 2004).

desenvolvimentistas<sup>255</sup> - e indica, como uma das variáveis que os distinguem, a burocracia. Quanto menos consolidada estiver a burocracia, menos o Estado é capaz de ser um agente transformador da realidade econômica (Estados predadores). No outro sentido, quanto mais eficiente o aparato burocrático, mais o Estado é capaz de liderar os projetos de desenvolvimento (Estados desenvolvimentistas). O Brasil é classificado como um Estado intermediário, pois a burocracia não está em nenhum dos extremos, ou seja, nem é ausente, mas também não é consolidada. Há no Brasil, segundo o autor, “bolsões de eficiência” cercados por relações clientelistas. Há recrutamento dos agentes públicos de forma meritória, mas também um grande número de recrutamento por indicações. Assim, a estrutura de funcionamento dos órgãos do Estado é uma mescla de modernização com oportunidades para a oligarquia tradicional. Teoricamente o Estado concebe um projeto, mas não consegue executá-lo através de uma aliança regular entre o público e privado, criando-se canais individuais de negociação.

Ao manter estruturas tradicionais de políticas oligárquicas e canais individuais de negociação, a relação entre as construtoras e o Estado brasileiro fica carente de legitimidade, centrando as críticas na formação de oligopólios e inibindo a participação e surgimento de empresas que não possuem acesso aos relacionamentos interpessoais próprios de um vínculo público-privado não transparentemente normatizado e meritório.

Como um dos resultados, como reflexo da inoperância burocrática, tem-se que os mecanismos brasileiros não conseguiram internacionalizar as empresas na proporção que a imagem do Brasil ia se sedimentando internacionalmente (Mendonça, expressão verbal). Surgem críticas sobre as promessas promulgadas pelo Brasil e sua capacidade de executá-las. Paulo Roberto de Almeida citado por Borges (2012) relata que promessas da diplomacia brasileira, como o de crédito do BNDES, que não se concretizaram, salvo no caso das construtoras brasileiras, provocam uma reação adversa que questiona a influência do Brasil nos países vizinhos.

Da mesma forma que a diplomacia presidencial, a atuação do Itamaraty sobre críticas por não ter autonomia de modificar entraves burocráticos, mesmo sendo seu papel diplomático executado. Em outras palavras, o Itamaraty faz, a priori, sua parte, mas não encontra o respaldo nas ferramentas do governo. Na medida da sua atuação, a diplomacia

---

<sup>255</sup> Os Estados desenvolvimentistas são capazes de direcionar a transformação industrial e promovem o desenvolvimento. Há uma aliança entre os grupos particulares e o Estado (parceria) sem isolamento da sociedade (autonomia). A burocracia é consolidada. (Evans, 2004).

auxilia em momentos de dificuldade contratual e consegue interferir politicamente para apaziguar dificuldades com o governo, com o sócio local ou diante de questões impositivas não previamente estabelecidas. Mais do que aspectos pontuais, o Itamaraty direciona a PEB e vincula os interesses empresariais com os objetivos do governo.

Além da estrutura estatal, a capacidade de financiamento do Brasil é questionável. Com o atual adensamento dos problemas internos, como liquidez no exterior, deficit nas contas correntes, pode-se intuir um refluxo nesta política, não havendo mais tanto entusiasmo na ideia de exportar capitais (Ricupero, expressão verbal). O embaixador Ricupero analisa que é difícil visualizar como o BNDES vai continuar ampliando essas linhas. Deve-se atentar que o financiamento é um fator decisivo para a exportação de serviços de construção, pois se assemelha à exportação de bens de capital, necessitando de financiamentos volumosos e de longo prazo.

Vale lembrar que os dados sobre desembolso do BNDES de apoio à exportação do setor de serviços de construção, apresentados no capítulo 3, tabela 3 não apontam para a substantiva diminuição do volume de financiamento. Os dados demonstram o aumento do valor desembolsado com queda em 2010 e pouca diferença para menos de 2012 para 2013.

Havendo dúvidas sobre a capacidade do país em exportar capitais por longo período, o ápice da política de internacionalização de empresas aparece no período do governo Lula, em que havia toda uma conjuntura interna e regional favorável ao desenvolvimento dessa política. Assim, a continuidade da expansão do setor de serviços de construção ou da internacionalização de empresas brasileiras dependerá da capacidade do Brasil em acessar o mercado internacional e buscar alternativas para o financiamento. Havendo escassez de financiamento, algumas empresas dependendo da área e das vantagens que possuem, podem se aliar a outras e conseguir financiamento no exterior, outras podem enfrentar maiores dificuldades, o que implicaria em um desenvolvimento mais lento do processo de internacionalização.

Em termos de imagem, há de se considerar ainda que os financiamentos via BNDES são uma fonte de negociação entre o Estado brasileiro e o Estado anfitrião. Com financiamentos derivados de recursos internacionais, como os chineses, por exemplo, perde-se parte da liderança e da negociação diplomática do Brasil. Pode-se manter a exportação de serviços de engenharia brasileiros, mas perde-se parcialmente o mecanismo de troca política em torno do discurso de promoção da integração regional e da preferência das relações Sul-Sul. Esta correlação política só se mantém quando o Brasil assume os custos das



oportunidades de investimento e desenvolvimento. Somente a presença das empresas brasileiras, sem que o Brasil assumira os custos, desequilibra a relação, reinserindo a internacionalização de empresas ao campo econômico e diminuindo seu impacto político, ao menos, no primeiro momento.

O capital brasileiro tem função controversa. Inicialmente representa a liderança que responde a uma demanda dos países da região. Posteriormente, é uma ameaça à consolidação da liderança do Brasil se prevalecer o aspecto do oportunismo e a ausência do diálogo. É o salvador e o algoz. Aparece como fruto da necessidade imposta pela internacionalização e culpado por se colocar em uma posição privilegiada na conquista de interesses nacionais. Uma realidade com resistência, pois se trata de um acordo entre as partes, mas não implica em repartição igual de influência.

A análise de Amsden (2009) sobre o projeto de desenvolvimento de Estados com industrialização tardia como Brasil, Índia e Coreia, aponta que o sucesso do Estado, na promoção do desenvolvimento e das empresas líderes, depende: da formulação de um projeto, de um aparato burocrático eficiente, de um banco de investimento e, sobretudo, da imposição de um padrão de investimento para as empresas. Complementa-se que no contexto da nova internacionalização, para que as empresas possam contribuir para o desenvolvimento nacional, exige-se mais da capacidade política do Estado; dependente não só do projeto, mas da capacidade de negociação entre os governos dos Estados.

No governo Dilma, o processo de internacionalização não tem o mesmo alcance como estratégia de integração da América do Sul. Sua gestão não é vista por analistas como um governo que prioriza as relações bilaterais ou com interesse e capacidade interpessoal de intensificar a relação comercial nos mesmos moldes de seu antecessor. Para Mendonça (expressão verbal), por exemplo, o governo Dilma está voltado para a consolidação de questões internas com uma centralização forte do governo que impede uma atuação mais autônoma do Itamaraty.

A dependência da diplomacia presidencial como um instrumento de promoção das relações bilaterais e regionais é, também, uma incongruência para a continuidade da política de internacionalização das empresas. Considerando que há uma facilidade para a entrada e permanência em mercados dos países onde o Brasil projeta sua política externa, ocorre uma dependência com relação ao exercício diplomático para com o sucesso do empreendimento empresarial. Assim, como um ganho da diplomacia presidencial de Lula, houve o prestígio adquirido pelo Brasil, sendo um importante componente de *soft power*.

Contudo, o fato de o apoio do governo associar-se à diplomacia presidencial, por vezes descolado do caráter institucional, produz resultados heterogêneos a depender da figura presidencial que ocupa o posto. O presidente Lula, como demonstrado no capítulo 4, exerceu fortemente a diplomacia presidencial. Amparado em seu poder carismático, segundo Ricupero (2010), a diplomacia do governo Lula tornou-se pessoal e intransferível. Como o poder carismático, no sentido weberiano, não se transfere e não se apresenta da mesma forma para Dilma como era para Lula, de certa forma, a diplomacia presidencial, no governo Dilma, aparece de forma menos capitalizada. Neste sentido, há uma continuidade do esforço diplomático realizado pelo Itamaraty, mas a primar pelos relacionamentos construídos de forma bilateral, centrados nas personalidades dos governantes, a alternância dos presidentes promove uma mudança de identidade com o projeto.

Da mesma forma, o componente ideológico Sul-Sul, com prioridade na região da América do Sul nas relações exteriores do Brasil, pode-se ver alterado mediante agendas políticas distintas dos governos que se seguirem a Lula e Dilma. A América do Sul sempre foi parte integrante da política externa brasileira, contudo sua ênfase nos relacionamentos, na integração e na conquista dos mercados é um diferencial para que as empresas atuem nos países vizinhos.

A forma como as empresas percebem o impacto da política externa na internacionalização, também fornece diretrizes sobre seus aspectos de continuidade e ruptura. Em pesquisa realizada pela FDC (2013), as empresas relatam que os cinco principais impactos da política externa brasileira nos últimos dez anos no processo de internacionalização referem-se a: criação de linhas de crédito e financiamento para os investimentos no exterior; negociação da diminuição de barreiras alfandegárias; busca por um lugar de destaque do Brasil no contexto internacional; apoio diplomático dado às empresas no exterior e busca por uma cooperação bilateral e integração sul-americana.

Porém, há um dado interessante na pesquisa apontando o seguinte: aproximadamente 45% das empresas afirmam que a política externa brasileira tem impactado o processo de internacionalização, enquanto que, aproximadamente 40% afirmam que a política externa não favoreceu, nem prejudicou tal processo. Inter-relacionando a pesquisa da FDC com a tese apresentada, julga-se necessário, novamente, frisar que as políticas de apoio do governo e a política externa brasileira atingem os setores empresariais de modo diferenciado. Por isso, alega-se que o setor de construções é um beneficiado do impacto da PEB dos últimos dez

anos e das políticas de apoio, de modo que uma mudança tanto em uma variável quanto em outra poderia modificar a sua continuidade e seu impacto.

Em suma, na internacionalização das construtoras brasileiras como estratégia do Estado brasileiro para o desenvolvimento e liderança regional verificam-se entraves na execução nos seguintes termos: na estrutura do Estado e no aparato burocrático, na capacidade de exportação de capitais em longo prazo, no prestígio que se revela na imagem projetada do Brasil no exterior, seja por seus princípios na ação internacional ou pelo carisma e respeito de seus agentes diplomáticos e, por fim, nas falhas de percepção no quanto a política externa impacta na internacionalização da empresa.

Assim, visualizam-se fatores que não impedem a internacionalização das empresas na América do Sul, mas dificultam a construção de um vínculo em congruência com os interesses do Estado. De uma dinâmica política-estratégica mais ampla, que alia mercado ao governo, ter-se-ia uma atuação mais autônoma do mercado provocando somente uma relação causal nos interesses nacionais.

## **6.2 A Parceria com Grandes Conglomerados: a Relação Público/Privado e a Relação com a Odebrecht.**

As cinco construtoras brasileiras mais internacionalizadas representam um grupo de empresas que detém de forma oligopolista as demandas do setor de engenharia e construção no mercado nacional; e no mercado externo, correspondem àquelas para as quais o apoio do governo brasileiro é direcionado. A formação de oligopólios e o direcionamento de benefícios geram dúvidas sobre a parceria do governo brasileiro com os grandes conglomerados do setor de engenharia, ou seja, dúvidas sobre a correlação de interesses entre o que é público e o que é privado.

Deve-se ressaltar, no entanto, que para os fins desta tese não se aprofundou a crítica que envolve a formação dos grandes conglomerados empresariais e nem se pretende fazê-la. Apesar de reconhecer como pertinente uma bibliografia sobre a formação dos grandes capitais, esta pesquisa primou por analisar a relação entre Estados e empresas no mercado externo tal qual se estabelece nos anos recentes, havendo um lapso já analisado por outros

autores de como estas empresas se relacionaram com o Estado em âmbito interno e se tornaram empresas de grande capital.

Ainda assim, há pelo menos dois pontos que merecem destaque: primeiro, a percepção negativa que envolve a relação público-privada do governo com as empresas no sentido de que há um favorecimento em prol de um grupo restrito e, segundo, considerações que apontam para denúncias de corrupção, superfaturamento e desrespeito às normas ambientais que seriam, por força do forte vínculo entre empresas-Estado, desconsideradas pelos agentes públicos.

Das cinco empresas, em que se focou este estudo, é perceptível a detenção de mercado e de poder da Odebrecht. Se por um lado, empresas estratégicas e competitivas no mercado externo dependem de sua capacidade de deter tecnologia e *know-how*, o que as diferencia das demais, por outro lado, é preciso esclarecer em que medida isto implica em exclusividade ou monopólio.

Na relação do governo brasileiro com a Odebrecht há uma dúvida sobre até que ponto os benefícios governamentais, como o financiamento BNDES, são direcionados a ela por ausência de alternativas ou ausência de empresas com mesma capacidade técnica ou, ainda, por falta de transparência ou preferências políticas no processo de aprovação de recursos.

Para esclarecer primeiramente, o tanto de concentração de recursos destinados a Odebrecht, os dados da tabela apresentada no capítulo 4, tabela 5, foram reagrupados para evidenciar o quanto a esta empresa foi beneficiada com os desembolsos do BNDES. Os dados apresentados pela instituição oferecem um panorama parcial, uma vez que se referem somente ao período de 2009 a 2013. As informações sobre os anos anteriores não foram divulgadas. Assim, agrupou-se o valor recebido pelas demais quatro construtoras brasileiras enfatizadas na pesquisa, Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, OAS, Queiroz Galvão comparando com o valor total e o valor recebido pela Odebrecht, conforme tabela a seguir:

Tabela : Valores dos Desembolsos de 2009 a 2013.

Desembolsos	2009		2010		2011		2012		2013	
Empresa	Valor US\$	% Valor US\$	Valor US\$	% Valor US\$	Valor US\$	% Valor US\$	Valor US\$	% Valor US\$	Valor US\$	% Valor US\$
Construtora Noberto Odebrecht	951.531.391	73,69	683.570.697	88,27	1.078.210.626	77,97	1.186.118.171	82,68	998.235.182	75,49
Andrade Gutierrez + OAS + Queiroz Galvão + Camargo Corrêa.	339.727.232	26,31	90.832.679	11,73	304.710.284	22,03	248.557.505	17,32	324.095.235	24,51
<b>Total de Desembolsos para as 5 construtoras</b>	<b>1.291.258.623</b>	<b>100</b>	<b>774.403.376</b>	<b>100</b>	<b>1.382.920.910</b>	<b>100</b>	<b>1.434.675.676</b>	<b>100</b>	<b>1.322.330.417</b>	<b>100</b>

Fonte: BNDES (adaptado)

De 2009 a 2013, dos recursos destinados às cinco construtoras brasileiras mais internacionalizadas, a Odebrecht obteve ao menos 73,69% do valor total desembolsado para as construtoras. Em 2010, o valor destinado somente a Odebrecht significou 88,27% do total. Fica evidenciado que há uma concentração dos recursos. A justificativa pode residir na capacidade de articulação política da empresa no mercado externo. Como se evidenciou no capítulo 3, a empresa é a que mais possui obras no exterior. Contudo, em prol da competitividade e da inserção de mais empresas brasileiras no exterior e não somente de uma, os recursos do banco poderiam ser mais bem distribuídos.

Outra justificativa seria a falta de articulação política para que as demais empresas atuem no mercado externo, considerando que não se trata de ausência de interesse ao constatar a intenção das empresas elencadas de atuar nos mercados da América do Sul (Capítulo 3 e 4). Assim, haveria uma falha na atuação diplomática e comercial brasileira. Isto para negar a preferência do BNDES para aprovar contratos que envolvem a Odebrecht ou uma maior dependência desta empresa para com os contratos com financiamento público em relação às demais.

Outro argumento é que a Odebrecht teria sido a precursora do movimento de internacionalização o que permitiu à empresa acumular experiência antes das demais. Tal fato não é verdadeiro, pois como visto no quadro 2, capítulo 2, as principais empresas brasileiras iniciaram a internacionalização no mesmo período entre 1969 e 1984 – e a primeira obra da Odebrecht no exterior foi em 1979.

Poder-se-ia, ainda, considerar o relacionamento político da empresa com o país contratante. Esta poderia ser uma vertente explicativa desde que independente do respaldo do Estado brasileiro.

Se mesmo para empresas como Andrade Gutierrez , OAS , Queiroz Galvão, Camargo Corrêa, o acesso ao financiamento público mostra-se restrito em comparação à Odebrecht, mais do que a formação de um oligopólio, está-se diante, no mínimo, de uma colaboração para o monopólio, dado o estreitamento político do Brasil com a Odebrecht, com a ambição brasileira de formar empresas líderes. A Odebrecht é a construtora brasileira que mais possui mercados na América do Sul sendo, portanto, a empresa que, imediatamente, mais tem capacidade de influência e convergência com os interesses do governo no processo de integração e liderança regional.

Outra forma de visualizar a concentração de recursos destinados a Odebrecht é verificar a porcentagem sobre o total de desembolso na linha Pós-Embarque, realizado a todas as empresas (construtoras e não construtoras) no período de 2009 a 2013. Os dados estão reagrupados na tabela a seguir:

Tabela : Odebrecht e Valores Totais dos Desembolsos BNDES linha Pós-Embarque de 2009 a 2013.

Desembolsos	2009		2010		2011		2012		2013	
	Valor US\$	%	Valor US\$	%	Valor US\$	%	Valor US\$	%	Valor US\$	%
Construtora Noberto Odebrecht	951.531.391	44,25	683.570.697	28,57	1.078.210.626	39,93	1.186.118.171	54,44	998.235.182	39,90
<b>Valor Total dos Desembolsos</b>	<b>2.150.201.997</b>		<b>2.392.465.815</b>		<b>2.700.401.564</b>		<b>2.178.581.652</b>		<b>2.501.966.480</b>	

Fonte: BNDES (adaptado).

Uma média dos cinco anos de desembolso (2009 a 2013) revela que aproximadamente 41% do total desembolsado foi destinado a Odebrecht, cujos valores atingem cerca de US\$4,9 bilhões.

Nas denúncias apuradas pela Operação Lava-Jato, relativas aos contratos das construtoras brasileiras com a Petrobras, aponta-se que havia a formação de um cartel ou “clube” das construtoras que distribuíam entre si os contratos que seriam firmados com a Petrobras e demais órgãos públicos. Por estes casos, é difícil desembaralhar a relação entre o público e o privado no Brasil. Entre as empresas mencionadas pelo Ministério Público e Polícia Federal estão OAS, Camargo Corrêa, Engevix, UTC, Mendes Júnior, Queiroz Galvão, Galvão Engenharia e Odebrecht. Representantes das construtoras mencionadas chegaram a ter a prisão preventiva ou temporária decretada, como: Dalton dos Santos Avancini (prisão temporária) e Eduardo Hermelino Leite (prisão preventiva), presidente e vice-presidente da Camargo Corrêa respectivamente; José Aldemário Pinheiro Filho, presidente da OAS (prisão

temporária); Sergio Cunha Mendes, vice-presidente da Mendes Júnior (prisão preventiva); Ildelfonso Colares Filho, diretor presidente (prisão temporária) da Queiroz Galvão e Othon Zanoide de Moraes Filho, presidente da Vital Engenharia, ligada à Queiroz Galvão (prisão temporária). A Odebrecht teve pedidos de busca e apreensão que envolveram os executivos Marcio Faria da Silva e Rogério Santos de Araújo (Valor 14/11/2014<sup>256</sup>). Ressalta-se, contudo, que os contratos, a princípio mencionados pela operação Lava-Jato, não se referem a contratos àqueles que aliam as construtoras brasileiras e a Petrobras no exterior.

Marcelo Odebrecht, em entrevista ao Estadão em fevereiro de 2010<sup>257</sup>, reflete sobre uma cultura de desconfiança presente na sociedade brasileira com relação à empresa e o governo. Como presidente do grupo, aponta que a Odebrecht é a maior empresa de engenharia do país e, como tal e por mérito, é razoável verificar que ela seja parceira e principal fornecedora, por exemplo, da Petrobras. Lembra, ainda, que essa parceria (com a Petrobras) ocorre desde a década de 50. Nas palavras do presidente, sem contabilizar a Petrobras, a empresa possui menos de 1% do faturamento vindo do governo federal. Assim, haveria uma falácia e um fator prejudicial na visão de desconfiança que se estabelece. De certa forma, as empresas buscariam se afastar dos processos públicos na tentativa de proteger sua imagem.

A parceria público-privada é conflitante também para a empresa. A Camargo Corrêa relata reavaliar a sua participação em obras públicas considerando o risco quanto à credibilidade da empresa, o que poderia acarretar mais resultados negativos do que positivos. Acredita-se que a imagem da empresa, abalada por escândalo de corrupção envolvendo agentes públicos e possibilidade de obras de má qualidade, devido a projetos que são responsabilidade do governo e que, em geral, necessitam de aditamento durante a execução, carece, em alguma medida, de transparência quanto aos gastos iniciais e finais. Tais fatos fazem com que a empresa almeje reduzir ou zerar a sua participação no setor público, focando em empreendimentos privados e nos casos que envolvem parcerias público-privadas (PPPs) em que o projeto seja de responsabilidade do investidor (Valor, 14/11/2014<sup>258</sup>).

---

<sup>256</sup> **Lava Jato: saiba quem são os alvos da PF.** Valor, 14/11/2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/lava-jato-saiba-quem-sao-os-alvos-da-pf-2834.html>>. Consultado em 16/11/2014.

<sup>257</sup> **“Bota quem tem culpa na cadeia”.** Estadão de São Paulo, 01/02/2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,bota-quem-tem-culpa-na-cadeia,504499>>. Consultado em outubro de 2013.

<sup>258</sup> **Camargo Corrêa reavalia atuação em obras públicas.** Valor, 14/11/2014. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/3778988/camargo-correa-reavalia-atuacao-em-obras-publicas>>. Consultado em 17/11/2014.

Entretanto, não é só o tamanho da empresa e os contratos que administra que geram a desconfiança. Casos de desvios e de corrupção nas obras são elementos que contribuem para a formação de uma visão negativa. Durante este estudo relatou-se a suspeita de lobby e de ilegalidade em diversos casos, como a licitação do segundo trecho da obra do trem elétrico San Juan, no Peru, em que haveria a formação de lobby representado pelo vice-presidente da República, Omar Chehade, em favor da empresa Andrade Gutierrez (Cap.4); a acusação de superfaturamento na obra da rodovia San Ignacio de Moxos a Vila Tunari, na Bolívia (cap.5) e o elevado custo adicional da obra da Rodovia do Pacífico, no Peru (cap.5). No Equador, a houve denúncias de corrupção contra a Odebrecht, protocoladas pelo secretário Anticorrupção do país, Alfredo Vera, em 2008, pelos projetos executados, tais como as hidrelétricas de San Francisco, de Toachi Pilatón, de Carrizal-Chone e Baba e do aeroporto do Tena. Alegou-se que a empresa teria superfaturado as obras, aumentando o valor das mesmas sem justificativa técnica ou, ainda, executado os contratos de modo ilegal<sup>259</sup>.

No Brasil, em novembro de 2014, as principais construtoras brasileiras tiveram o seu nome citado no escândalo de corrupção da Petrobras, como dito, operação Lava-Jato. Em defesa, elas alegaram que eram reféns dos agentes públicos, que para liberação de recursos aditivos decorrentes de necessidades surgidas durante a execução da obra (contratada legalmente através de licitação), era exigido o pagamento de propina. Caso as empresas não se submetessem à “exigência” dos agentes públicos poderiam ter o pagamento postergado por um tempo inviável para o fluxo de caixa da empresa ou mesmo não receber o recurso, o que as deixaria com um rombo orçamentário. O vice-presidente da Mendes Jr, Sérgio Cunha Mendes, é um dos empresários que preso durante a operação Lava-Jato em 17 de novembro de 2014, apresenta esta fala em sua defesa (Valor, 17/11/2014<sup>260</sup>).

Há inúmeras denúncias, no Brasil, contra as empreiteiras brasileiras, nos mesmos moldes das acusações que elas enfrentam no exterior; isto permite supor que o modo como operam nos demais países é reflexo da maneira como exercem suas atividades em âmbito nacional, inclusive quanto à aproximação política com os governantes, por meio de lobby.

Somente a título de ilustração, vale ressaltar ainda as acusações feitas às principais empresas brasileiras de construção (Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, Queiroz

---

<sup>259</sup> Equador apresenta denúncias de corrupção contra Odebrecht. Estadão, 13/10/2008. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,equador-apresenta-denuncias-de-corrupcao-contra-odebrecht,259118,0.htm>>. Consultado em 12/06/12.

<sup>260</sup> **Com vice-presidente preso, Mendes Jr. descarta acordo.** Valor, 17/11/2014. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/3781252/com-vice-presidente-preso-mendes-jr-descarta-acordo>>. Consultado em 17/11/2014.



Galvão e OAS) quanto à irregularidades na licitação e desrespeito aos direitos humanos nas obras da Copa e das Olimpíadas. No dossiê “Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro<sup>261</sup>”, constam questionamentos sobre a presença de irregularidade ambiental, ausência de transparência dos recursos públicos, desrespeito aos direitos da população removida ou atingida pelas obras e outras violações aos direitos humanos.

Construções de hidrelétricas no Brasil, como as do Rio Madeira (hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau), erigidas respectivamente pelos consórcios Santo Antonio Energia formada pela Odebrecht e Andrade Gutierrez e o consórcio Energia Sustentável do Brasil<sup>262</sup>, que inclui a Camargo Corrêa sofrem críticas de ambientalistas e sociólogos<sup>263</sup> pelos impactos ambientais, deslocamento da população tradicional e responsabilidade social. No contexto regional, conforme visto, a integração energética prevê a construção de diversas hidrelétricas. No Peru e na Bolívia, por exemplo, essas construções, envolvendo as empresas brasileiras, sofrem críticas semelhantes aos projetos realizados no contexto nacional.

Deve-se ponderar que em áreas sensíveis e estratégicas para o Estado, como os casos analisados, o apelo nacionalista e ambientalista tende a estar presente. A forma como tem se efetivado a atuação das empresas brasileiras revigora o discurso do imperialismo e reacende o debate entre desenvolvimento, meio ambiente e política pública.

Compatibilizar os valores econômicos e sociais mostra-se difícil e, no momento da escolha o Estado brasileiro tem se posicionado na defesa do desenvolvimento imediato. Conseqüentemente, o discurso sobre o imperialismo brasileiro na região se revigora e a internacionalização de empresas brasileiras é vista como a busca da hegemonia do Brasil.

Sobre a questão do meio ambiente, a avaliação negativa da atuação das empresas brasileiras, em questões relacionadas a impactos socioambientais, é atribuída, muitas vezes, à “falta de capacidade institucional dos governos locais para fiscalizar ou adotar políticas adequadas para mitigação dos danos ambientais ou dos impactos sociais” (Rios e Iglesias, 2008, p.18). Esta afirmativa isentaria o governo brasileiro de responsabilidade. Pautado neste fato, o Estado brasileiro argumenta sua neutralidade, entretanto, é claro que as ações das

---

<sup>261</sup> Ver: Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro - Dossiê do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro. Disponível em: <[http://www.fbes.org.br/index2.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=1586&Itemid=18](http://www.fbes.org.br/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=1586&Itemid=18)>. Consultado em 01/08/12.

<sup>262</sup> O consórcio é formado por GDF Suez (50,1%), Eletrosul (20%), Chesf (20%) e Camargo Corrêa (9,9%),

<sup>263</sup> Ver: ZAGALLO, José Guilherme Carvalho; LISBOA, Marijane Vieira (relatores). **Violações de Direitos Humanos nas Hidrelétricas do Rio Madeira - Relatório Preliminar de Missão de Monitoramento**. Relatoria Nacional para o Direito Humano ao Meio Ambiente Plataforma Dhesca Brasil, Abril de 2011.

empresas, ainda que privadas, são interpretadas como ações do Estado. As ações do público e do privado, novamente, se mesclam.

Reforça-se que a relação do Brasil com os grandes conglomerados da construção é comprometedora, ao unir de modo forte o nome de determinadas empresas privadas ao interesse público. Em essência, não se trata de não impulsionar a internacionalização das empresas brasileiras, de não financiar obras nos países vizinhos, mas de ter clareza quanto ao seu papel de Estado que defende a transparência, a autonomia dos povos e uma gestão com oportunidades para diversos setores e empresas.

No caso, cabe perguntar se vale a pena manter a política do BNDES tal como está e com a concentração de recursos destinada as grandes corporações. Trata-se de um questionamento que vai além da perspectiva política, na atuação diplomática que visa os parceiros da América do Sul. Nesse quesito, ainda que com resultados contraditórios, em parte pelos dilemas da atuação em áreas sensíveis e em parte pela própria imagem do Estado, afetado por imagens negativas da empresa, o sentido estratégico é positivo, mas há de se repensar a construção dos pilares de uma sociedade em que está a prevalecer à diretriz monopolista e a ausência de transparência das relações públicas nos recursos empregados. O dilema é sobre a construção social e econômica.

A seletividade dos setores faz sentido, uma vez que a pulverização dos esforços do Estado diminuiria as possibilidades de aumento de competitividade e as trocas com o mercado internacional. Há uma hierarquia na divisão de trabalho internacional e são as empresas transnacionais que configuram o lugar que será ocupado pelo país. Entretanto, seria possível desconverter a lógica de exploração das transnacionais? A lógica do capital é diferente do discurso de integração sem dominação. Mais do que a roupagem do discurso, a força dos atores e a aliança entre eles é o que permite a redução de assimetrias. A História deixa marcas e lições, mas a fórmula para que a concentração de capital gere resultados que possam ser distribuídos e não debilitem o mundo do trabalho, ou seja, que conectem Estado-empresas e sociedade, não é uma ação de fórmula única. A mobilização e organização devem ser constantes para que os termos da parceria não se sedimentem e possam responder às demandas da sociedade como um processo que se autotransforma.

### **6.3 Empresas Transnacionais e a Função Política-Social Pública.**

Outro aspecto bastante polemizado durante a pesquisa e que deve ser, ainda, destacado é a relação entre as empresas transnacionais e o desenvolvimento, não em seu aspecto puramente econômico, mas na esfera social, o que implica em compreender a função político-social pública das transnacionais, também denominada de responsabilidade social corporativa (RSC). Como demonstrado no Capítulo 1, o debate sobre o papel das empresas transnacionais na governança global e no desenvolvimento dos países deriva do contexto de globalização e crescente interdependência, no qual as empresas adquiriram maior importância econômica e política. Em uma disputa e convergência de interesses e poder com os Estados, as empresas transnacionais foram questionadas sobre em que medida seriam capazes de contribuir para o desenvolvimento econômico global ou se sua atuação nos países com maior dependência estrutural seria prejudicial aos interesses e objetivos nacionais.

Além disso, no caso das construtoras brasileiras, notou-se que um dos dilemas que envolvem sua conduta no mercado externo é justamente seu impacto, se positivo ou negativo, para a vida da população local. Desse modo, a promoção de interesses nacionais do Estado por meio da internacionalização das empresas requer uma análise da função política pública que estas empresas passam a ser exercer, seja por meio de seus recursos privados, seja como representantes do Estado. A temática da RSC é uma tentativa de resposta aos dilemas e desconfianças que envolvem a sociedade e o capital privado.

No cerne do debate, surge o conceito de responsabilidade social corporativa para estabelecer uma diretriz de conduta para às empresas e esclarecer sobre a sua contribuição para o desenvolvimento.

Na Organização das Nações Unidas, como relata Feeney (2009), fruto das pressões da sociedade civil, várias foram as tentativas de estabelecer diretrizes sobre a responsabilidade das empresas em casos de violações de direitos humanos ou realização de atividades ilícitas ou antiéticas. As propostas visavam regulamentar a atuação das empresas transnacionais ou fornecer um código de conduta para estes agentes econômicos. Apesar disso, ainda não há um consenso sobre o conceito de responsabilidade social. As Nações Unidas, em uma tentativa de elucidar os significados do termo, apresentam no documento sobre a Responsabilidade social das corporações transnacionais (UNCTAD, 1999), a diferença entre responsabilidade social e filantropia, bem como uma discussão sobre seu alcance e conteúdo. O documento salienta

que a filantropia e o mero cumprimento da lei não significam responsabilidade social. Entende-se que a filantropia não é um elemento essencial do negócio e está vinculada com o envolvimento em causas nobres. No caso do cumprimento da lei, vislumbra-se que este é um requisito mínimo para o funcionamento de qualquer empresa. Assim, a responsabilidade social é aquela relacionada com o comportamento operacional da empresa nos impactos causados à sociedade. Para além dos mandatos legais, a responsabilidade social das empresas pode ajudar a satisfazer as necessidades ou expectativas da sociedade em que atuam, em especial, quando se trata de locais com fragilidade jurídica.

Para a autora Veloso (2005), a dificuldade em estabelecer diretrizes e conceitualizar o processo, reside em compreender o fenômeno da privatização do público ou da publicização do privado, ou seja, da redefinição do espaço público e privado. Em outras palavras, conseguir perceber como o social pode ser construído por meio de atividades econômicas das empresas.

De fato, quando se entende que a questão social deve ser resolvida pelo Estado ou pela sociedade civil, a atuação da esfera econômica, como é o caso das empresas transnacionais, encontra barreiras e pode ser interpretada como uma forma de fragilização do espaço público que fica submetido ao mercado e capitais globais. Este é um discurso que pouco explica a questão da responsabilidade social das empresas transnacionais, uma vez que esta é, também, uma demanda da sociedade. A falácia na interpretação pode residir na ênfase de que a ação de responsabilidade social é uma ação altruísta e humanitária quando não o é. Deve-se ressaltar, no entanto, que o tema da função política social pública das empresas surge da necessidade de responsabilizar ou minimizar os danos causados por projetos de desenvolvimento e de relações de trabalho que desrespeitam os direitos humanos. Assim, o papel das empresas no desenvolvimento e o tema da responsabilidade social das empresas são controversos, pois tratam de uma encruzilhada - de um lado, danos, impactos sociais e, por vezes, violações aos direitos humanos; de outro, a consciência de agir em prol do desenvolvimento e contribuir com o Estado em ações públicas que beneficiem populações carentes.

Durante a pesquisa notou-se que as construtoras transitam por este debate e pela incorporação da temática da responsabilidade social; contudo, só através de uma análise caso a caso é possível definir seu modo de atuação. A política de compensações sociais e ambientais por consequência de um investimento privado, por exemplo, pode revelar a

prevalência de uma cidadania corporativa<sup>264</sup> e efetiva responsabilidade social por parte da empresa ou pode ser considerada uma ameaça que enfraquece, desloca ou circunscreve o poder dos governos soberanos (Rondinelli, 2003) e mascara o impacto socioambiental.

No caso das empresas transnacionais brasileiras de construção, as ambiguidades e a difícil relação entre o processo econômico e social, também, foram analisadas. Para tecer uma consideração final sobre a questão, fez-se necessário verificar como as empresas divulgam, através de seus relatórios, as ações que promovem no âmbito da função social pública. Toma-se, como exemplo, a forma como a Odebrecht, a Camargo Corrêa e a Andrade Gutierrez apresentam sua inserção no mercado externo através do discurso de responsabilidade social e que tipo de ações são, assim, definidas por essas empresas.

Na Organização Odebrecht a função política social pública é delineada através da “Política de Sustentabilidade”, na qual o conceito de desenvolvimento sustentável é incorporado ao caráter institucional da empresa. A Odebrecht afirma que sua política de sustentabilidade baseia-se em cinco diretrizes: promover o desenvolvimento econômico e social, agir com responsabilidade ambiental, incentivar a participação política<sup>265</sup> e valorizar a cultura.

De acordo com a empresa, desde sua origem em 1944, os princípios decorrentes da sustentabilidade<sup>266</sup> estão presentes. No entanto, a partir de 1993 alguns fatos se destacam. Em 1993/1994, por exemplo, a empresa elabora o primeiro conjunto de diretrizes socioambientais que orientam o setor de Engenharia e Construção e publica o seu primeiro Relatório de Responsabilidade Social.

Nota-se que a década de 90 é marcada por movimentos que incentivam o debate sobre a responsabilidade social, como a discussão sobre o desenvolvimento sustentável realizada pela Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, em 1987 e a ECO 92. Assim, a preocupação com a responsabilidade social torna-se essencial para a manutenção e conquista de mercado pelas empresas. A partir desse momento, o investimento em responsabilidade social é transformado em valor, em diferencial no mercado. Este investimento não compromete a lucratividade da empresa, tendo em vista que tende a

---

<sup>264</sup> Por cidadania corporativa, Rondinelli (2006) conceitua os direitos e deveres das empresas em realizar atividades em conformidade com leis e normas, estabelecendo um comportamento ético de forma a contribuir para o bem-estar social e econômico.

<sup>265</sup> Incentivar a participação política, de acordo com a Odebrecht, refere-se a “articular os interesses dos cidadãos junto a governos e representantes da sociedade civil” (Odebrecht).

<sup>266</sup> A Odebrecht afirma que a sustentabilidade é um conceito complexo que vem se aprimorando com o passar dos anos. Trata-se de um conceito multidimensional que abrange o econômico, o social, o político, o cultural e o ambiental por meio do qual se visa o desenvolvimento sustentável dos locais onde a empresa atua.

aumentar seu capital reputacional, gerando novas oportunidades de negócios. A Odebrecht confirma essa visão e afirma em seu relatório que o compromisso assumido com o desenvolvimento sustentável transmite confiança aos seus investidores, o que possibilita contratos e créditos em melhores condições. Assim, a empresa tem realizado investimentos relacionados ao tema da responsabilidade social no Brasil e no exterior. Em 2011, foram investidos aproximadamente 102 milhões de reais em programas sociais, ambientais e culturais<sup>267</sup> (Relatório Anual Odebrecht 2011/2012)

Segundo a empresa, na análise de seus projetos, é considerado o impacto positivo que pode ser gerado na vida da comunidade. Dessa forma, as práticas sustentáveis tornaram-se uma “exigência inegociável” (Odebrecht, 2011).

O grupo Andrade Gutierrez, por sua vez, descreve a sua função política social pública como governança corporativa. Nesta, a empresa estabelece como objetivo manter-se competitiva no mercado e colaborar com o desenvolvimento da sociedade. Como uma forma de comprovar e manter os padrões exigidos pelo conceito de responsabilidade corporativa, a empresa destaca as certificações que recebe, como o certificado do Sistema de Gestão da Qualidade com a norma ISO 9001, em 1999<sup>268</sup>. Este foi o primeiro certificado recebido pela empresa.

No que se refere à responsabilidade social corporativa a empresa incorpora os preceitos da norma ISO 8000<sup>269</sup>, onde se destaca a proibição do trabalho infantil, o cumprimento das leis trabalhistas, a saúde e segurança no trabalho, entre outros. Nota-se que os aspectos citados são obrigatórios por força de lei e que, portanto, como visto anteriormente, são exigências mínimas que devem ser cumpridas pela empresa. Neste ponto, o conceito de responsabilidade social da empresa Andrade Gutierrez não se enquadraria no descrito em relatório da UNCTAD (1999). Como apontado, a responsabilidade social é algo além de filantropia e de mero cumprimento da lei. No entanto, em seu relatório anual de 2009, iniciativas ambientais e sociais são apresentadas. Com relação ao meio ambiente, a empresa

---

<sup>267</sup> O valor total dos investimentos da empresa em 2011 foi de 11 bilhões de reais (Odebrecht, Relatório Anual 2011).

<sup>268</sup> De acordo com a Sociedade Brasileira da Qualidade, a certificação mencionada atesta que a empresa tem um compromisso com a qualidade e com a satisfação dos seus clientes. A Andrade Gutierrez também possui certificações referentes ao meio ambiente (ISO 14001) e segurança e saúde ocupacional (OHSAS 18001).

<sup>269</sup> A norma ISO 8000 é uma norma internacional que trata das condições de trabalho. A norma pode ser consultada no seguinte endereço: <[http://www.sa-ntl.org/\\_data/n\\_0001/resources/live/2008StdPortugese.pdf](http://www.sa-ntl.org/_data/n_0001/resources/live/2008StdPortugese.pdf)>.

busca a redução das emissões de gases de efeito estufa. Assinou, no mesmo ano, a Carta Aberta ao Brasil sobre Mudanças Climáticas<sup>270</sup>.

Com respeito às iniciativas sociais, a empresa promove ações como cursos de alfabetização e de inclusão social para os trabalhadores das obras, doação de materiais ou alimentos para instituições de caridade; e, também promove investimentos em programas como o “Estrada para a Cidadania”<sup>271</sup> e projetos vinculados ao Programa de Eficiência Energética<sup>272</sup>, dentre outros.

No relatório de 2011, o grupo Andrade Gutierrez confirma que o comprometimento com práticas de sustentabilidade e de governança é um diferencial no mercado. Com um sistema de gestão integrado e de transparência, as empresas do grupo buscam estabelecer relações sólidas com seus parceiros.

A Camargo Corrêa, na Carta da Sustentabilidade, documento que expressa o compromisso da empresa com o desenvolvimento sustentável, afirma que os limites da natureza impõem que novas soluções e novas tecnologias sejam criadas. A empresa analisa este fato como um desafio e como uma meta. A Carta expressa, também, a consciência sobre as responsabilidades referentes aos impactos gerados nos locais e às pessoas com quem interagem. O grupo Camargo Corrêa coloca, assim, o conceito de sustentabilidade como parâmetro de suas atividades e de sua função política social pública.

Em 2010, o Grupo Camargo Corrêa investiu aproximadamente 12 milhões de reais em projetos sociais<sup>273</sup>. Realiza-os através do Instituto Camargo Corrêa, do Instituto Alpargatas e da Fundación Loma Negra. O Instituto Camargo Corrêa, por exemplo, apoia projetos como o “Escola Ideal”<sup>274</sup>, o “Futuro Ideal”<sup>275</sup> e “Ideal Voluntário”<sup>276</sup>. O relatório

---

<sup>270</sup> A Carta Aberta do Brasil sobre Mudanças Climáticas pode ser consultada no site do Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social ([http://www1.ethos.org.br/EthosWeb/pt/3644/servicos\\_do\\_portal/noticias/itens/carta\\_aberta\\_ao\\_brasil\\_sobre\\_mudancas\\_climaticas\\_.aspx](http://www1.ethos.org.br/EthosWeb/pt/3644/servicos_do_portal/noticias/itens/carta_aberta_ao_brasil_sobre_mudancas_climaticas_.aspx)). As construtoras Camargo Corrêa, OAS e Odebrecht Engenharia e Construção também são signatárias do documento.

<sup>271</sup> O programa transmite informações sobre meio ambiente e segurança de trânsito e cidadania.

<sup>272</sup> Em 2009, a empresa investiu em 17 projetos, totalizando R\$ 33 milhões.

<sup>273</sup> No mesmo ano, o investimento consolidado do Grupo Camargo Corrêa foi de aproximadamente R\$ 5 bilhões. (Camargo Corrêa, Relatório Anual 2010).

<sup>274</sup> De acordo com o Relatório Anual 2011 da Camargo Corrêa, esse programa destina-se a adolescentes de 6 a 16 anos e tem por objetivo melhorar a educação de escolas públicas através do incentivo à leitura e auxílio à gestão escolar.

<sup>275</sup> De acordo com o Relatório Anual 2011 da Camargo Corrêa, esse programa destina-se a jovens de 16 a 29 anos e o intuito é a inserção do jovem no mercado de trabalho.

<sup>276</sup> De acordo com o Relatório Anual 2011 da Camargo Corrêa, o programa Ideal Voluntário tem por objetivo incentivar a realização de ações cidadãs pelos profissionais da empresa.

anual da empresa de 2011 destaca ações do Ideal Voluntário ocorridas no Brasil e em oito países, Argentina, Espanha, Paraguai, México, Peru, Estados Unidos, Angola e Venezuela.

Como na Odebrecht e na Andrade Gutierrez, no grupo Camargo Corrêa as ações sociais e de sustentabilidade são ditas como indissociáveis da sua estratégia. A governança corporativa aparece como uma diretriz que fortalece a empresa no seu mercado e garante a sua credibilidade perante investidores e sociedade.

A responsabilidade social das empresas transnacionais brasileiras de construção é, no entanto, marcada por ambiguidades. Apesar dos projetos citados e dos princípios por elas evocados, a contradição no processo de responsabilidade social é inerente. Da mesma forma que as ações sociais são divulgadas, não faltam exemplos de obras realizadas por estas construtoras que, em algum momento, são acusadas de infringir leis ambientais, de desconsiderar os impactos sociais, de desrespeitar os direitos humanos ou de realizar condutas ilícitas.

Assim, evidenciam-se as contradições entre o discurso de responsabilidade social e a prática na atuação das empresas. Uma realidade complexa que envolve interesses e diferentes visões de mundo. A responsabilidade social é mais que dever e, também, deve ser mais do que marketing. Se o Brasil contribui com o desenvolvimento em outros países através de suas empresas de construção, realizando obras como hidrelétricas, rodovias e aeroportos, uma questão de análise rigorosa sobre os prós, os contras e necessidades deve ser fator precedente. O discurso não pode mascarar a realidade fazendo-se acreditar que os interesses das corporações privadas são coincidentes com os interesses da sociedade, enquanto as normas sociais e ambientais são mitigadas.

#### **6.4 A China na América do Sul: aliada ou ameaça?**

A parceria Brasil-China estreitou-se nos últimos anos. Houve o incremento do comércio bilateral, a formação do bloco dos BRICs e a criação de um Banco de Desenvolvimento para o bloco<sup>277</sup>. Assim, como houve a aproximação entre o Brasil e a China,

---

<sup>277</sup> O acordo para a criação do Banco de Desenvolvimento dos BRICS foi assinado em 15 de julho de 2014.



a China, também, aproximou-se da América do Sul como parte de uma política chinesa de reconfiguração de suas relações internacionais e de sua política de desenvolvimento.

Para o Brasil, diante da temática da exportação de serviços de engenharia, é necessário pormenorizar os interesses brasileiros e a influência da China, pois apesar de haver interesses em comum que se expressam na aliança através dos BRICS, há esferas de influência e mercados na América do Sul em que os países podem ser concorrentes e não parceiros.

O processo de integração regional com liderança das empresas e do capital brasileiro, como estratégia do Brasil para se tornar uma potência intrarregional é um dos pontos em que os interesses entram em atrito e se nota uma concorrência direta entre: construtoras brasileiras versus empreiteiras chinesas e capital brasileiro (BNDES) versus financiamento chinês. Com isso, a aliança Brasil-China não se desfaz, pois com um mercado e uma economia em expansão, como um país em desenvolvimento em que se alinham as relações Sul-Sul, a China se mostra como um aliado em ascensão na reconfiguração de poder internacional. Na relação direta com o Brasil, contempla interesses da agenda da PEB como aumento do intercâmbio comercial e ações conjuntas nos fóruns multilaterais representando os países em desenvolvimento, mas na América do Sul, como território e esfera política, as duas lideranças não poderiam ocupar o mesmo espaço.

A política externa chinesa projeta a sua ascensão no sistema internacional de forma pacífica com redefinição do equilíbrio de poder mundial. Nesta leitura, a relação Brasil-China e a relação América do Sul-China são marcadas tanto por elementos de discurso Norte-Sul quanto de Sul-Sul (Pecequilo, 2013). A ascensão da potência chinesa e sua presença na região reconfigura a disputa pelo mercado e pelo espaço político-econômico na América do Sul.

O interesse do Brasil pelo comércio com a China justifica-se dada a expansão do mercado chinês (Barbosa e Mendes, 2006). Alguns dados ilustram o fato. Por exemplo, a taxa de crescimento do PIB per capita da China teve média anual de 8,5 %<sup>278</sup>, no período de 1990 a 2003 (Barbosa e Mendes, 2006). Em 2009, a China torna-se o principal parceiro comercial do Brasil superando os Estados Unidos. Em 2010, torna-se a segunda maior potência econômica do mundo, superando o Japão e perdendo apenas para os Estados Unidos. A China

---

<sup>278</sup> O Brasil, segundo dados apresentados pelos mesmos autores, tem uma taxa média de crescimento do PIB de 1,2% (1990 a 2003).

apresenta, em 2010, um crescimento do PIB de 10,3%; em valores, isto representa um PIB de US\$ 5,8786 trilhões<sup>279</sup>.

Em termos de comércio, as empresas brasileiras buscam aumentar a exportação para a China, mas há entraves para que isto ocorra. De acordo com Pearson (2011), um dos principais entraves reside na questão da infraestrutura e dos respectivos custos logísticos. São custos relativos a transportes, seja rodoviário, ferroviário, hidroviário ou aéreo e aos custos de logística que influem no prazo de entrega da mercadoria e na capacidade do país no mercado global. Neste quesito, há o interesse brasileiro, expresso na defesa da integração da América do Sul, de que se executem os projetos de infraestrutura, não só pelo desenvolvimento da região, mas para que as empresas possam realizar o comércio de forma mais lucrativa com a Ásia.

A atuação das construtoras brasileiras na América do Sul, na construção de infraestrutura necessária ao comércio, insere um projeto de integração regional e um projeto de integração interoceânica<sup>280</sup>, com vistas a facilitar a exportação e importação para o mercado chinês.

Contudo, há um desequilíbrio comercial entre Brasil e China em dois sentidos. Um, em termos de produtos exportados e importados, pois o Brasil exporta produtos primários e a China bens de maior valor agregado. Segundo, a concorrência das empreiteiras chinesas na execução dos projetos de infraestrutura na região sul-americana, como indicado e visto no capítulo anterior, tende a ocupar um mercado e um espaço de influência em processo de conquista, desejado pelo Brasil.

Assim, em um contexto de crescimento desigual entre o Brasil e a China e de concorrência das construtoras chinesas com as construtoras brasileiras nos projetos de infraestrutura na América do Sul, na perspectiva brasileira, pergunta-se: a China é uma aliada ou uma ameaça? O questionamento deve ser pormenorizado.

Em primeiro lugar, está a relação comercial mais abrangente. Por um lado, a Ásia representa para o Brasil a possibilidade de acesso a um mercado com alta capacidade de

---

<sup>279</sup> **China supera Japão como 2ª potência econômica mundial.** G1-Economia, 14/02/2011. Disponível em: < <http://g1.globo.com/economia/noticia/2011/02/china-supera-japao-como-2-potencia-economica-mundial.html>>. Consultado em 02 de dezembro de 2011.

<sup>280</sup> Os corredores bioceânicos podem ser definidos como “pontes terrestres que unem mercados de continentes distantes, unidas por diversos modais: rodoviário, ferroviário e hidroviário, que se complementam e formam uma rota viável” (Lima, 2002 apud Montilha, 2006, p. 61). Os corredores biocênicos Atlântico-Pacífico, na perspectiva brasileira, são obras rodoviárias e ferroviárias que ligam as regiões produtoras brasileiras, passando por países vizinhos, aos portos no Pacífico localizados no Peru e no Chile, diminuindo o tempo e os custos de transporte.

consumo, com uma demanda de investimentos e tecnologia (Oliveira, 2004). Por outro lado, o Brasil é para a Ásia uma fonte de matérias primas, recursos energéticos e mercados para investidores e exportadores (Becard, 2008).

A infraestrutura almejada facilitará o comércio bioceânico, Brasil-China, mas poderá ter o efeito adverso ao fazer com que o Brasil perca mercados para os produtos chineses, criando, assim, um desequilíbrio na balança comercial gerado pela importação de produtos com valor agregado (manufaturados e bens industriais) enquanto o Brasil exporta produtos com baixo valor agregado (Montilha, 2006). Para Oliveira (2010), isto não é necessariamente um problema. O autor afirma que o Brasil importa da China principalmente eletroeletrônicos e máquinas. Estes não seriam os produtos que afetariam a atual composição da indústria doméstica. Além disso, os setores de manufaturas, ciência e tecnologia brasileira também possuem potencial para impedir uma relação de desigualdade.

Por outro lado, a análise de Chang e Bohrer (2010) afirma que o Brasil tem perdido mercado na América do Sul para os produtos chineses. Segundo os autores, a composição das exportações brasileiras para a América do Sul é formada principalmente por produtos de maior valor agregado, mas desde 2008 a participação nas vendas tem diminuído, enquanto que a participação chinesa, na região, aumentou de 2,3 % para 9,4 %, em 2009 (Chang e Bohrer, 2010). Isto significa que o Brasil pode carecer de competitividade.

Diante de investimentos de infraestrutura e maior presença da China na balança comercial do Brasil, retoma-se o discurso em termos de assimetria<sup>281</sup> e dependência<sup>282</sup>. Contudo, a relação sino-brasileira é formada de modo assimétrico. Nas palavras de Oliveira: “Se a China era privilegiada como um parceiro político, hoje é igualmente um parceiro econômico. No entanto, no plano econômico, aparentemente é o Brasil que mais necessita da China do que a China precisa do Brasil” (Oliveira, 2006, p.15).

Segundo Oliveira (2004) e Becard (2008), os interesses do Brasil na Ásia refletem uma política externa brasileira que busca diversificar as parcerias. Lessa (1998) também afirma que a diplomacia do Brasil tem um caráter universalista que prima pela construção lenta de relacionamentos bilaterais. Desse modo, analisar a relação Brasil-China de modo pessimista seria não reconhecer a inserção do Brasil no mercado internacional, num processo que pode ter as suas distorções desfavoráveis corrigidas.

---

<sup>281</sup> Conforme conceito apresentado por Becard e Luz (2010).

<sup>282</sup> No mesmo sentido apontado pelos autores relacionados com a Teoria da Dependência.

Na opinião de Marco Aurélio Garcia, assessor especial da Presidência do Brasil para os assuntos internacionais, a relação Brasil-China é positiva, ainda mais se pensada em termos dos investimentos chineses no Brasil, voltados para as áreas da indústria e inovação.

A infraestrutura projetada através das rotas bioceânicas beneficia não só o comércio com a China, mas fortalece todo o continente sul-americano, viabilizando outras possibilidades de intercâmbio.

Em segundo lugar, a China, como apontado no capítulo 5, tem disputado espaço com as construtoras brasileiras em projetos na América do Sul: Venezuela, Peru, Equador e Argentina. A China, com maior potencial de exportação de capital do que o Brasil e oferecendo financiamentos vantajosos, tem conquistado espaço e assume uma parceria bilateral com os países nos quais o Brasil estabelecia uma política estratégica através de suas construtoras. Sendo a parceria brasileira substituída pela parceria chinesa, o Brasil perde mais que mercado, perde parceiros políticos e influência. Mais do que isto - o projeto de integração sul-americana, proposto pelo Brasil, fica comprometido.

As propostas de integração e projeção da China na América do Sul são diferentes das realizadas pelo Brasil (Pecequillo, 2013). Primeiro, em termos de capacidades. Tal como já afirmado, a China possui maior montante de recursos para viabilizar sua presença e projetos. Segundo, a China propõe relações econômicas sem condicionantes de qualquer natureza e com vantagens econômicas em curto prazo. Já o Brasil relaciona a sua presença e a de suas construtoras à aspiração de integração regional. A integração é um compromisso que deve ser firmado entre as partes, na ênfase da promoção do espaço sul-americano.

Não ter criado uma identidade nos projetos de infraestrutura que fosse um diferencial frente às vantagens econômicas oferecidas pela China para a execução dos mesmos, é o que de fato pode prejudicar as ambições brasileiras e seu papel na América do Sul. Não há evidência de um comprometimento real dos países da região com a integração liderada pelo Brasil. Isto se evidencia pelas relações de desconfiança com a possibilidade de hegemonia brasileira e pelo aspecto de oportunismo na formação das alianças.

Reforça-se, assim, a opinião de Machado (expressão verbal), segundo a qual o Brasil teria que se diferenciar da concorrência chinesa enfatizando parcerias de longo prazo e se comprometer com o desenvolvimento da região. No quesito de pacotes de financiamento tão vantajosos quanto os oferecidos pelos chineses (volume, facilidade e condições), a economia brasileira possui limites que dificultam a competitividade.

A presença chinesa na América do Sul e a parceria Brasil-China surgem como uma encruzilhada. Se aliada ou ameaça depende da capacidade de projeção do Brasil e não somente de uma política reativa à presença chinesa. De certa forma, reproduz-se na relação Brasil-China receios de caráter hegemônico tal qual na relação do Brasil com seus vizinhos. Entre Brasil e China relata-se uma ingenuidade brasileira em acreditar no discurso de parceria estratégica e potencial não hegemônico da China.

Do ponto de vista das empreiteiras brasileiras, com base na fala do presidente da Odebrecht, Marcelo Odebrecht (Estadão, 01/02/2010<sup>283</sup>), referindo-se à concorrência com a China, nos mercados da África, por exemplo, afirma-se que há uma preocupação, mas a empresa possui diferenciais nos mercados em que atua, quais sejam, a incorporação de mão de obra local, a formação de profissionais locais e a possibilidade de transferência de tecnologia. As empresas chinesas, ao contrário, não se tornam empresas locais, pois desenvolvem os projetos essencialmente com mão de obra chinesa. Ressalta-se, no entanto, que o fator financiamento e o volume de capital chinês têm sido variáveis decisivas e, conforme foi apontado no capítulo 5, têm feito com que a China vença licitações de diversas obras na América do Sul, como a construção das Hidrelétricas do Sul na Argentina e as hidrelétricas no Equador.

O principal problema parece ser o de definir quais são os objetivos brasileiros com relação à parceria estratégica com a China em longo prazo e, a partir deles, nortear os investimentos em infraestrutura e, também, no setor produtivo. Quando a China negocia com os países da América do Sul, coloca-se mais um ator de influência nas relações sul-americanas. O Brasil reforça a aliança com a China; entretanto, os mecanismos de correção da distorção dos desequilíbrios e promoção de competitividade não estão claros. Por enquanto, entre o entusiasmo e a desconfiança, o caminho mais promissor, em termos de interesses, é traçado no sentido oposto, ou seja, Pacífico-Atlântico.

---

<sup>283</sup> **“Bota quem tem culpa na cadeia”**. Estadão de São Paulo, 01/02/2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,bota-quem-tem-culpa-na-cadeia,504499>>. Consultado em outubro de 2013.

## CONCLUSÃO

Qual o lugar da estratégia de internacionalização de empresas do Brasil? A internacionalização de empresas foi incorporada à política externa não como um fator transitório, mas como uma prática de caráter permanente, própria de uma política de Estado. Ela deve se manter como resultado de um caráter internacionalista, ainda que o paradigma novo-desenvolvimentista que a norteia, atualmente, venha a ser substituído, o que certamente produziria maior ou menor ênfase nos mecanismos de apoio à internacionalização, nos setores e mercados a que serão direcionados.

O processo de internacionalização das empresas brasileiras, em geral, foi tardio, após 1994, quando o ambiente macroeconômico começa a se tornar propício para a competitividade das empresas. Assim, o processo é recente, mas na perspectiva do Estado não é mais uma escolha, mas uma transformação necessária para que possa influir na integração e no comércio internacional.

A complexidade da relação empresas-Estado é um desafio para os analistas. Para os Estados há a busca de um equilíbrio ainda não encontrado. Nos Estados Unidos, por exemplo, como afirma Weiss (2011), há uma identidade com a economia neoliberal e uma recusa do estadocentrismo. No entanto, como demonstra a autora, há uma aliança entre o público e o privado no qual o Estado é responsável por financiamento e escolha de setores estratégicos. As empresas desenvolvem tecnologia e novos produtos comerciais, respaldando-se no discurso de segurança nacional proclamado pelo Estado. Assim, o objetivo da Política Externa é realizado na aliança entre Estado e transnacionais ou empresas líderes. Do ponto de vista teórico, o Estado não é desenvolvimentista pelo caráter em que se apresenta, mas não deixa de sê-lo quando norteia o mercado ou a indústria para a produção de bens e produtos, com inovação e tecnologia, que possam garantir a primazia do Estado nas negociações.

No caso do Estado brasileiro, há também um problema de rotulação. O Brasil, assumindo-se como desenvolvimentista, parece colocar a sua estratégia de internacionalização em termos claros, mas a aliança Estado e transnacionais, como visto, é dependente de uma série de fatores não resolvidos. O Estado brasileiro busca agir como sócio das empresas de forma a compartilhar seus resultados e poder influenciar em suas

decisões. É mais que um consultor que somente auxilia na tomada de decisão. Contudo, como sócio, age de forma despreparada como se a esfera econômica não fosse exatamente a sua especialidade e os instrumentos de que dispõe fossem insuficientes.

Internamente, em alguma medida, os interesses dos atores nacionais se colocam enquanto forças antagônicas (luta de classes), mas uma vez postos e expressos como objetivos do Estado, uma conduta traduzida em termos de aliança se processa no cenário internacional e gera consequências. A ação do Estado possui diretrizes que são justificadas por uma visão teórica. Não se elimina a presença de forças opostas e reconhecem-se as limitações em se adotar uma visão Estado-cêntrica em que, por vezes, o debate sobre a temática envolvendo os movimentos sociais ou uma visão antissistêmica é pormenorizado.

Nesse contexto, em que o Estado remodela a sua forma de gerenciar e de ser o agente dinamizador de tecnologia e empresas líderes, indica-se que a nova diplomacia exercida pelo Brasil, em especial, a partir de 2002, apresenta uma base de apoio à internacionalização de empresas e as instrumentaliza, no caso das construtoras, para alcançar seus objetivos nacionais. As empresas são agentes diplomáticos do Estado, pois o representam em suas ações, discursos e valores. A dinâmica da internacionalização é respaldada pelos bancos públicos, particularmente o BNDES. As possibilidades de financiamento e parcerias revelam os setores chave de interesse estatal e evidenciam a perspectiva da integração regional e da liderança do Brasil no processo.

No setor da exportação de serviços de engenharia, os principais mecanismos utilizados para influenciar as políticas empresariais foram a criação e ampliação de linhas de crédito do BNDES e o relacionamento político bilateral aproximando as empresas de países nos quais o Brasil tinha interesse de estabelecer intercâmbio comercial e aproximação política. Por outro lado, as empresas transnacionais também atuaram como um *player* de política externa e apontaram mercados em que sua entrada poderia favorecer a presença brasileira e, com isso, possibilitar negociações em outros temas ou fóruns. Neste sentido, conciliam-se interesses de empresas privadas com interesses governamentais.

Deve-se recordar, no entanto, que nem sempre o interesse do Estado coincide com o interesse das corporações, assim como o contrário também é verdadeiro. A relação não é óbvia, nem determinista. O lugar ocupado pela estratégica não é fixado por interesses empresariais “vendidos” como interesses nacionais, como se o Estado fosse um joguete do mercado. Da mesma forma, o Estado não é um agente puramente racional e controlador das ações do mercado. As hidrelétricas do Peru, nas quais as empresas, como a Odebrecht,

desistiram de participar da licitação alegando que os riscos do investimento inviabilizavam a obra, é um projeto que está na pauta de interesses brasileiros, mas depende de negociações que estão além dos interesses nacionais e de sua capacidade de influência.

As empresas tornaram-se parceiras do Estado na medida em que os interesses conjugaram-se e criaram mecanismos que tornaram a ação possível. O Estado e a empresa devem encontrar no Estado anfitrião uma congruência com os objetivos propostos. No processo de internacionalização estudado não se verificou casos em que as empresas foram instrumentos políticos de forma autoritária, impondo ou pressionando por interesses que eram almejados tão somente pelo Estado brasileiro. No entanto, cabe ressaltar que os diálogos eram realizados governo a governo, não prevendo uma consideração brasileira sobre os julgamentos de movimentos sociais em razão do empreendimento. Além disso, de modo geral, a inserção do mercado ocorreu quando houve além dos interesses econômicos, uma justificativa ideológica e democrática. Assim, deve-se apontar um possível lapso entre a realidade e as ideias. Ainda que a ideia (pensamento ideológico) aponte para a mudança, há uma incongruência na estratégia brasileira de internacionalização de empresas diante de desvios, como corrupção, oligopólio e imperialismo.

No entanto, em princípio, uma política de promoção de empresas transnacionais como instrumento político e econômico não deve possuir uma leitura pejorativa e autoritária, de subjugação dos interesses dos países anfitriões. É possível uma política de interesses em comum acordo entre as partes, com benefícios para ambos. Isto se faz através de uma política branda com transparência nos custos e benefícios, permitindo o diálogo com as forças de resistência.

Ao longo da história da PEB, nota-se que o Brasil tende a não realizar intervenções diretas, preferindo adotar uma estratégia apolítica através de programas técnicos que criam um vínculo entre os Estados.

O processo de integração proposto pela IIRSA corresponde a esta estratégia, pois insere uma perspectiva de desenvolvimento e benefícios mútuos, mas que é pautado em uma liderança brasileira. Assim como Burges (2009), compreende-se que essa estratégia é uma base para uma hegemonia consensual do Brasil na América do Sul e, neste sentido, a dimensão econômica tem como um dos seus pontos a expansão das empresas brasileiras no continente sul americano.

A aliança empresas e Estado demonstra que as transnacionais não abalam a autonomia dos Estados, ainda que o poder econômico da empresa possa dificultar a ação



estatal na defesa do bem-comum. Para preservar sua autonomia, o Estado pode criar mecanismos de contra-poder atribuindo às empresas uma função condizente com o interesse público legítimo. No mesmo sentido, está a ação dos movimentos sociais. Os governos nacionais devem desenvolver uma legislação forte aliada a mecanismos internacionais para impor responsabilidades às empresas transnacionais e manter a autonomia do Estado. Dessa forma, a atuação das transnacionais na governança global não é substituta, mas pode ser complemento da ação pública.

As alianças e a conquista de espaço político-econômico evidenciam-se na alocação das obras das construtoras brasileiras. Por vezes, a aliança mostrou-se com base ideológica, Brasil-Venezuela, por outras, mostrou-se pragmática; Brasil-Peru ou mesmo revestida de caráter natural como Brasil e Argentina. O caso do Equador foi emblemático para demonstrar a possibilidade de afastamento nas relações bilaterais diante de fatores adversos envolvendo as empresas. E a Bolívia reforçou a necessidade para que a aliança envolva as demandas da sociedade representada por movimentos sociais.

As empresas privadas, especificadamente as construtoras, foram intermediárias nos vínculos políticos e econômicos do Brasil com a Venezuela, Argentina e Peru. A entrada ou permanência destas empresas nesses países possibilitou ao Brasil estreitar não somente laços econômicos, mas liderar um processo de integração de base sul-americana. As construtoras moldaram, em seu contexto, as relações bilaterais do Brasil e as relações multilaterais na medida em que sua ação foi conjugada ao ideal de uma América do Sul unida.

A aproximação e o afastamento nas relações bilaterais, no processo de integração regional por meio das construtoras, avigoram quais são as principais forças concorrentes na disputa pelo espaço de influência na América do Sul. A dos Estados Unidos, com características históricas e a China, como um novo polo de hegemonia no sistema internacional.

Para Ricupero, como resultado de uma diplomacia brasileira mais de prestígio do que de resultados, os países tendem a fazer alianças com grandes potências, como os Estados Unidos. Para o autor, a opção do Chile, Peru e Colômbia por firmar acordos de livre comércio com os Estados Unidos é, em parte, fruto da incapacidade econômica e política do Brasil em articular e promover as relações comerciais da região. Como consequência, ter-se-ia inviabilizado “uma zona comercial puramente sul-americana, gerando ao mesmo tempo, para as exportações brasileiras, o perigo de tratamento discriminatório em face das exportações de procedência norte-americana” (Ricupero, 2010, p.49).

É possível, também, estender a análise de Ricupero também para as alianças formadas com a China. O fortalecimento das relações bilaterais e do comércio dos países da América do Sul pode relativizar a importância do discurso brasileiro de integração e deslocar a relação que anteriormente se fazia com os Estados Unidos para a China.

Por fim, a instabilidade político-econômica da região somada ao fato de o Brasil não conseguir se colocar como um grande *player* na região sugere que o processo de integração sofra retrocessos com impacto na presença das construtoras brasileiras na região.

Avaliar se a Política Externa em aliança com as empresas é bem sucedida depende do ponto de vista de cada ator envolvido. Na primeira fase da internacionalização a acomodação de interesses entre as construtoras e o Estado brasileiro é mínima. Há, histórica e teoricamente, uma grande desconfiança sobre o papel das transnacionais na promoção do desenvolvimento.

O afastamento do Estado nas iniciativas de internacionalização e, posteriormente, uma proposta de um Estado ativo e autônomo nas relações econômicas inverte os papéis. O Estado confia na promoção das empresas estratégicas e na aliança com determinados setores, enquanto o setor empresarial desconfia da capacidade e das intenções do Estado. É o período de transição. Na segunda fase da internacionalização, a balança de interesses aparece mais equilibrada, os mecanismos disponibilizados pelo Estado ainda estão amadurecendo, mas as primeiras consequências desta aliança começam a aparecer. Surge, neste momento, uma nova onda de desconfiança. Desta vez é a sociedade que desconfia tanto do Estado quanto das empresas. No âmbito externo, ganha expressão as suspeitas contra a expansão do capital brasileiro. No cenário interno, a relação público-privada não está resolvida quanto à transparência e ao alcance de benefícios sociais. Neste caso, ou se estabelece a legitimidade ou há um recuo das ações estatais. Nas palavras de Evans destaca-se que “Todo Estado gostaria de se projetar como um realizador de projetos que beneficiam a sociedade como um todo, mas sustentar esta imagem requer um esforço contínuo” (Evans, 2004, p.30)

A desconfiança da sociedade pode ser fruto de uma política adotada ou praticada de modo errado pelos agentes estatais? Sim, especialmente quando desvinculou prática e discurso. O discurso atendeu aos ideais da nova internacionalização, mas a prática esteve arraigada na dinâmica da velha internacionalização. A ascensão de um discurso anti-Brasil e neoimperialista comprova a recusa quanto à política brasileira e aos seus grandes conglomerados. Se por um lado, perde-se a legitimidade do processo de integração regional, por outro lado, não há uma solução individual para a América do Sul. Sendo assim, quais

seriam as alternativas? São caminhos opostos que precisam se conciliar. A força da internacionalização, de um lado, e o aprofundamento dos interesses nacionais, de outro. É importante compreender que na medida em que o Estado transforma a sua visão de mundo e promove o desenvolvimento, novos atores são inseridos, novas demandas surgem e formulam-se novas agendas. Não há um retrocesso; há reconstruções do pacto social, no qual o Estado deve agir para corrigir suas falhas. De toda forma, compreende-se que o Estado brasileiro, através de suas construtoras, obteve somente resultados parciais. O desempenho não acompanhou as expectativas, nem em termos econômicos, nem em política externa.

A relação diplomática e de interesses entre empresas transnacionais e Estados é assunto pouco debatido; por isso, quando suscitado, as questões elencadas são muitas e as respostas nem sempre suficientes.

Sugere-se a necessidade de outros estudos com caráter político-econômico que possam evidenciar o impacto das transnacionais brasileiras na política externa. A JBS com processo de internacionalização recente, a partir de 2003, fortemente apoiada pelo apoio estatal; a Embraer, como uma das empresas que, juntamente com a Odebrecht, mais recebeu recursos na linha BNDES-Exim pós embarque no período de 2009 a 2013; a Marcopolo, com presença na África, entre outras, poderiam ser objeto de estudo, com o mesmo intuito teórico para avaliar se o impacto produzido em outros setores fora similar e quais resultados poderiam ser descritos.

No que se refere aos serviços de engenharia, as construtoras brasileiras, atualmente, caracterizam um novo processo de força econômica na América do Sul. Contudo, é preciso encontrar um caminho mais sólido para a integração regional. Esta tese buscou contribuir elucidando aspectos conceituais, evidenciando a prática da política externa brasileira e apresentando dados sobre a dimensão político-econômica, no mercado externo, entre as construtoras e o Brasil.

## REFERÊNCIAS

### Sites Consultados:

ABDI. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. <<http://www.abdi.com.br>>

ANDRADE GUTIERREZ. Grupo Andrade Gutierrez. Disponível em: <<http://www.agcsa.com.br>>. Consultado em 10 de junho de 2012.

BBC BRASIL. Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk/portuguese>>

BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/>>

BRASIL DE FATO. Disponível em: <<http://www.brasildefato.com.br/>>

CAMARGO CORRÊA. Construtora Camargo Corrêa. Disponível em: <<http://www.construtoracamargocorrea.com.br/pt-BR/Paginas/default.aspx>>

CAMEX. Câmara de Comércio Exterior. Disponível em: <<http://www.camex.gov.br/>>

CARTA CAPITAL. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/>>

CBIC. Câmara Brasileira da Indústria da Construção. Disponível em: <<http://www.cbic.org.br/>>

CLOC. Coordenadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo. Disponível em: <<http://www.cloc-viacampesina.net/>>

EMBAJADA DE BRASIL LIMA-PERU. Disponível em: <[http://www.perubrasil.com/system/embajadabrasil/default\\_on.asp](http://www.perubrasil.com/system/embajadabrasil/default_on.asp)>

ENR. Engineering News Record. Disponível em: <<http://enr.construction.com/>>

E-SIC. Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/sistema/site/index.html>>

ESTADÃO. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/>>

EXAME.COM Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/>>

FDC. Fundação Dom Cabral. Disponível em: <<http://www.fdc.org.br/Paginas/default.aspx>>

FOLHA DE SÃO PAULO. Disponível em: <<http://www.folha.uol.com.br/>>

G1 GLOBO. Disponível em: <<http://g1.globo.com/index.html>>

GAZETA DO POVO. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/>>

IADB. Inter-American Development Bank. Disponível em: <<http://www.iadb.org/en/inter-american-development-bank,2837.html>>

IG. Último Segundo IG. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/>>

IIRSA. Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana. Disponível em: <<http://iirsa.org/>>

ITAMARATY. Ministério das Relações Exteriores do Brasil.. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/>>.

JBS. JBS Brasil. Disponível em: <<http://www.jbs.com.br/>>.

JORNAL DA ENERGIA. Disponível em: <<http://www.jornaldaenergia.com.br/>>

MDIC. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/>>

MENDES JÚNIOR ENGENHARIA. Disponível em: <<http://www.mendesjuniorengenharia.com.br/site/>>

MENDES JÚNIOR. Disponível em: <<http://www2.mendesjunior.com.br/Paginas/Home.aspx>>

NOTÍCIAS R7. Disponível em: <<http://noticias.r7.com/>>

OAS. Disponível em: <<http://www.oas.com.br/oas-com/home.htm>>

OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Disponível em: <<http://www.oecd.org/>>

ODEBRECHT. Organização Odebrecht. Disponível em: <<http://www.odebrecht.com/>>

PORTAL BRASIL ENGENHARIA. Revista Brasil Engenharia. Disponível em: <<http://www.brasilengenharia.com/portal/>>

QUEIROZ GALVÃO. Disponível em: <<http://portal.queirozgalvao.com/web/grupo>>

REDE BRASIL ATUAL. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/>>

REUTERS. Disponível em: <<http://br.reuters.com/>>

REVISTA O EMPREITEIRO. Disponível em: <[www.revistaoempreiteiro.com.br](http://www.revistaoempreiteiro.com.br)>

UNCTAD. Transnational Corporations Journal. Disponível em: <<http://archive.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=2926>>. Consultado em 24/10/2012.

UNCTAD. United Nations Conference on Trade and Development. Disponível em: <<http://unctad.org/en/Pages/Home.aspx>>

VALOR ECONÔMICO. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/>>

### **Entrevistas:**

Cristiano Franco Berbert. Entrevista. 03 de julho de 2013.

João Carlos Parkinson. Entrevista. 04 de julho de 2013.

Luciene Machado. Entrevista. 30 de novembro de 2014.

Paulo Safady Simão. Entrevista. 12 de fevereiro de 2014.

Pedro Mendonça. Entrevista. 25 de março de 2014.

Ricardo Ubiraci Sennes. Entrevista. 17 de dezembro de 2013.

Rubens Ricupero. Entrevista. 11 de dezembro de 2013.

### **Outras fontes:**

ITAMARATY. Arquivos Diplomáticos. Coordenação-Geral de Documentação Diplomática (CDO). Telegramas diplomáticos. Palácio Itamaraty, Bloco H, Anexo II, Brasília-DF.

### **Referências Bibliográficas**

ALBANO, Fernanda Junqueira Hadura. O primeiro 11 de setembro: a participação norte-americana no golpe militar do Chile. **Revista de Economia & Relações Internacionais**, vol.5(8), jan.2006.

ALBERTIN DE MORAES, Isaias. **A Política Externa de Boa Vizinhança dos Estados Unidos para a América Latina no Contexto da Segunda Guerra Mundial**. Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Relações

Internacionais, pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2008.

ALMEIDA, André (org.), **Internacionalização de empresas brasileiras – Perspectivas e riscos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

ALMEIDA, Mansueto. Desafios da real política industrial brasileira do século XXI. **Texto para Discussão do IPEA**, n. 1452, 2009.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Um Exercício Comparativo de Política Externa: FHC e Lula em perspectiva. **Meridiano 47. Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais**, números 42/43. Janeiro/Fevereiro, 2004. (a)

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Rev. Bras. Polít. Int.**47 (1): 162-184 [2004]

AMAL, Mohamed; SEABRA, Fernando. Determinantes do Investimento Direto Externo (IDE) na América Latina: Uma Perspectiva Institucional. **Revista Economia**, Maio/Agosto2007. Disponível em: <[http://www.anpec.org.br/revista/vol8/vol8n2p231\\_247.pdf](http://www.anpec.org.br/revista/vol8/vol8n2p231_247.pdf)>. Consultado em 13/02/2012.

AMSDEN, Alice Hoffenberg. **A Ascensão do “Resto”: os Desafios ao Ocidente de Economias com Industrialização Tardia**. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

ANDRADE GUTIERREZ. **Andrade Gutierrez – Relatório Anual 2011**. Disponível em: <[http://www.andradegutierrez.com.br/arquivos/relatorios-anuais/2011\\_completo.pdf](http://www.andradegutierrez.com.br/arquivos/relatorios-anuais/2011_completo.pdf)>. Consultado em 01 de agosto de 2012.

ANDRADE GUTIERREZ. **Andrade Gutierrez – Relatório Anual 2009**. Disponível em: <[http://www.agcsa.com.br/pdf/relatorio/RA\\_AG\\_WEB\\_2009.pdf](http://www.agcsa.com.br/pdf/relatorio/RA_AG_WEB_2009.pdf)>. Consultado em 10 de junho de 2012.

ATTUCH, Leonardo; MENDES, Murilo. **Quebra de Contrato: o Pesadelo dos Brasileiros**. Belo Horizonte: Folium, 2008. 2º edição.

BARBOSA, Alexandre de Freitas; MENDES, Ricardo Camargo. As Relações Econômicas entre Brasil e China: Uma Parceria Difícil. **FES Briefng Paper**, Janeiro de 2006. Disponível em: <<http://www.observatoriosocial.org.br/download/brasil-china.pdf>>. Consultado em 01 de dezembro de 2011.

BARCELLOS. Erika Penido. **Internacionalização de empresas brasileiras: um estudo sobre a relação entre grau de internacionalização e desempenho financeiro**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. São Paulo, 2010.

BARNABÉ, Israel Roberto. O Itamaraty e a Diplomacia Presidencial nos governos FHC e Lula. **Revista de Estudos Internacionais (REI)**, ISSN 2236-4811, Vol. 1 (2), 2010.

BARNET, Richard J.; MULLER, Ronald. **Poder Global – a força incontrollável das multinacionais**. Distribuidora Record de Serviços de Imprensa, S.A., 1974.

BARRETO, Fernando de Mello. **A política externa após a redemocratização** - tomo II – 2003-2010, Brasília : FUNAG, 2012.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. A Integração Comercial da América do Sul no Mundo Pós Crise: Desafios para o Brasil. IN: **Desafios para o Desenvolvimento Brasileiro**. IPEA, Brasília, 2011.

BECARD, Danielly Silva Ramos. **O Brasil e a República Popular da China: política externa comparada e relações bilaterais (1974-2004)**. Brasília: FUNAG, 2008, 330p.

BERTIN, Gilles Y. **As Empresas Multinacionais**. Zahar Editores, 1975.

BORGES, Fábio. **As relações do Brasil com os países Amazônicos nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula (1995-2010): possibilidades e problemas do regionalismo aberto**. Tese de Doutorado em Sociologia apresentado ao Departamento de Pós-graduação em Sociologia na Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara (FCLAr), da Universidade Estadual Paulista (UNESP), 2011.

BORGES, Fábio. **As relações do Brasil com os países sul-americanos nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula (1995-2010): “hegemonia consensual” e seus limites**. Monções, Revista de Relações Internacionais da UFGD, v.1, n.2, jul.dez., 2012.

BRASIL. **Termo de Referência: Internacionalização de Empresas Brasileiras**. Brasília (DF), dezembro de 2009.

BRASIL. **Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior**. 26 de novembro de 2003.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **De volta ao desenvolvimentismo**. Folha de S.Paulo, 26.09.11

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Empresas Multinacionais e Interesses de Classe. **Encontros com a Civilização Brasileira**, 4, outubro de 1978: 11-27.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O Brasil e o Novo Desenvolvimentismo. **Interesse Nacional** – abril/junho de 2011b.

BURGES, Sean W. **Brazilian Foreign Policy after the Cold War**. United States of America: University Press of Florida, 2009.

CAMARGO CORRÊA. **Sustentabilidade**. Disponível em <<http://www.camargocorrea.com.br/>>. Consultado em 12 de julho de 2012.

CAMARGO CORRÊA. **Carta da Sustentabilidade – Desafios da Inovação**. São Paulo, 31 de agosto de 2006. Disponível em <[http://www.cniec.com.br/pdf/carta\\_da\\_sustentabilidade.pdf](http://www.cniec.com.br/pdf/carta_da_sustentabilidade.pdf)>. Consultado em 12 de julho de 2012.



CAMARGO CORRÊA. **Relatório Anual 2010**. Disponível em: <[http://www.camargocorrea.com.br/pdf\\_ra/camargo\\_correa\\_ra\\_2010\\_pt.pdf](http://www.camargocorrea.com.br/pdf_ra/camargo_correa_ra_2010_pt.pdf)>. Consultado em 12 de julho de 2012.

CAMARGO CORRÊA. **Relatório Anual 2011**. Disponível em <[http://www.camargocorrea.com.br/pdf\\_ra/camargo\\_correa\\_ra\\_2011\\_pt.pdf](http://www.camargocorrea.com.br/pdf_ra/camargo_correa_ra_2011_pt.pdf)>. Consultado em 12 de julho de 2012.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. A construção da hegemonia e a hegemonia da construção: o grupo da indústria da construção pesada e o Estado brasileiro, 1956-1984 – notas de pesquisa. **XIV Encontro Regional da ANPUH- RIO- Memória e Patrimônio**, Rio de Janeiro, 19 a 23 de julho, 2010.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. A Formação do Grande Capital Brasileiro no Setor da Indústria de Construção: Resultados Preliminares de um Estudo sobre Causas e Origens. **Trabalho Necessário**, Ano 7, número 9, 2009.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. A transnacionalização das empreiteiras brasileiras e o pensamento de Ruy Mauro Marini. **III Conferência Internacional em História Econômica & V Encontro de Pós-Graduação em História Econômica**, Brasília, 23 e 24 de setembro de 2010.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. As origens da internacionalização das empresas de engenharia brasileiras. **XIII Encontro de História - ANPUH**, Apresentação no Simpósio Temático - Estado, Poder e Economia do Brasil dos séculos XIX e XX, Rio de Janeiro, 2008.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. Semeando gigantes: Centralização de capitais e diversificação das atividades das empreiteiras brasileiras no final da ditadura civil-militar. **Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH**, São Paulo, julho 2011.

CANDEAS, Alessandro. **A Integração Brasil-Argentina. História de uma ideia na “visão do outro”**. Brasília: FUNAG, 2010.

CARDOSO, Fernando Henrique. A política externa do Brasil no início de um novo século: uma mensagem do Presidente da República. **Rev. Bras. Polít. Int.** 44 (1): 5-12 [2001]

CARDOSO, Sandra Aparecida; MIYAMOTO, Shiguenoli. A política externa dos governos Geisel e Lula: similitudes e diferenças. **Revista de Economia & Relações Internacionais**, vol.11 (21), julho, 2012.

CARVALHO FILHO, José Carlos de. O Brasil e as Empresas Transnacionais: os Novos Rumos para a Transnacionalização das Empresas Nacionais. **Scientia Iuris, Londrina**, v. 15, n. 1, p. 89-104, jun. 2011.

CARVALHO, Carlos Eduardo; SENNES, Ricardo. Integração financeira e internacionalização de empresas brasileiras na América do Sul. **Revista Nueva Sociedad**, especial em português, dezembro de 2009.

CARVALHO, Clarissa B. R. P. **A atuação do BNDES na integração da América do Sul.** Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política. Recife, 2011.

CARVALHO, Clarissa B. R. P. O protagonismo do BNDES no financiamento da infraestrutura sul-americana durante o governo Lula: interface entre interesses domésticos e a política externa. **Artigo apresentado no I Seminário Nacional de Pós-Graduação de Relações Internacionais**, entre os dias 12 e 13 e de julho de 2012.

CARVALHO, Getúlio (coord.). **Multinacionais: os Limites da Soberania.** Fundação Getúlio Vargas, 4ªed. Rio de Janeiro:RJ, 1982.

CASEIRO, Luiz Carlos Zalaf. **Novas Estratégias de Internacionalização de Empresas Brasileiras: expansão geográfica, determinantes e alternativas de política industrial.** Dissertação apresentada ao Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Mestre em Sociologia. São Paulo, julho de 2013.

CASTRO, José Augusto de. Exportação de Serviços de Engenharia: Mitos e Verdades. **Palestra. 31º Encontro Nacional de Comércio Exterior – ENAEX.** Rio de Janeiro, 27 de setembro de 2012.

CATERMOL, Fabrício. BNDES - Exim: 15 Anos de Apoio às Exportações Brasileiras. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 3-30, dez. 2005.

CAVES, Richard E. The Multinational Enterprise as an Economic Organization. In: FRIEDEN; Lake. **International Political Economy – perspectives on global Power and wealth.** St. Martin's Press New York, 1995.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros.** São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luiz. **A internacionalização da Economia Brasileira.** Editora Thesaurus, 2009.

CHANG, Lina; BOHRER, Carolina Pancotto. **A presença da China na América do Sul: características, impactos e perspectivas.** 14 de setembro de 2010. Disponível em: <<http://ictsd.org/i/news/pontes/84712/>>. Consultado em 10 de dezembro de 2010.

CHENAIS, François. **A Mundialização do Capital.** São Paulo: Xamã, 1996.

CINTRA, Tatiana. Rumo à África. **Editorial Magazine – Construção e Negócios.** Disponível em: <<http://www.revistaconstrucaoenegocios.com.br/materias.php?FhIdMateria=277>>. Consultado em 25/02/2012.

CNI, Confederação Nacional da Indústria. **Os investimentos brasileiros no exterior: relatório 2013 / Confederação Nacional da Indústria.** – Brasília: CNI, 2013

CORAZZA, Gentil. O “regionalismo aberto” da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 135-152, maio 2006.

CORRÊA, Daniela; LIMA, Gilberto Tadeu. O comportamento recente do investimento direto brasileiro no exterior em perspectiva. **Revista de Economia Política**, vol. 28, nº 2 (110), pp. 249-268, abril-junho/2008.

COSTA, Katarina Pereira da; VEIGA, Pedro da Motta. O Brasil frente à emergência da África: comércio e política comercial. **Textos Cíndes** Nº24, julho de 2011.

COUTINHO, Luciano. **É viável revitalizar a indústria. Entrevista.** Valor Econômico. São Paulo, 06 de maio de 2013.

COUTO, Alessandro Biazzini. A atuação das grandes empreiteiras brasileiras na integração de infra-estrutura na América do Sul. In: VERDUN, Ricardo et alii (orgs.). **Financiamento e magaproyetos: Uma interpretação da dinâmica regional sul-americana**. Brasília: Inesc, 2008.

COUTO, Leandro Freitas. Neo-desenvolvimentismo X Estado Logístico. **Minha Circunstância (blog)**; 09/03/2010. Disponível em <[www.desenvolvimentistas.com.br](http://www.desenvolvimentistas.com.br)>. Consultado em 20/05/2012.

CUNHA, Sílvio Humberto dos Passos. As Relações Econômicas Brasil – Angola (1975-1988). **CADERNO CRH**, Salvador, n. 36, p. 137-164, jan./jun. 2002.

CURADO, Marcelo and CRUZ, Marcio José Vargas da. Investimento direto externo e industrialização no Brasil. **Rev. econ. contemp. [online]**. 2008, vol.12, n.3, pp. 399-431.

DANESE, Sérgio. **Diplomacia presidencial: História e crítica**. Rio de Janeiro: Top Books, 1999.

DEOS, Simone de (coord). Perspectivas do Investimento na Dimensão do MERCOSUL e da América Latina. Projeto PIB – Perspectivas do Investimento no Brasil. **Estudo Transversal 08**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2008/2009.

DOS SANTOS, Theotônio. **A Teoria da Dependência: Balanço e Perspectivas**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

DREIFUSS, René Armand. Corporações estratégicas e Estados nacionais: os protagonistas do grande jogo. IN: MINEIRO, Adhemar dos Santos; ELIAS, Luiz Antônio; BENJAMIN, César (orgs). **Visões da Crise**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998.

DREIFUSS, René Armand. **Transformações: matrizes do século XXI**. Petrópolis: Editora Vozes, 2004

DUNNING, J.H. Reappraising the eclectic paradigm in an age of alliance capitalism. **Journal of International Business Studies**. Vol.26, n.3, 1995.

DUNNING, J.H. **Re-evaluating the benefits of foreign direct investment**. Disponível em: <[http://archive.unctad.org/en/docs/iteiitv3n1a3\\_en.pdf](http://archive.unctad.org/en/docs/iteiitv3n1a3_en.pdf)>. Consultado em 14 de outubro de 2012.

DUNNING, J.H. The eclectic paradigm of international production: a restatement and some possible extensions. **Journal of International Business Studies**. Basingstoke, v.19, n.1, p.1-31, spring 1998.

ENR – Engineering News Record. **Q&A with Marcelo Odebrecht, President of Construtora Norberto Odebrecht S.A.** 07/02/2008. Disponível em: <<http://enr.construction.com/features/International/archives/080702f.asp>>

EVANS, Peter. **Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial**. Rio de Janeiro, RJ : Editora da UFRJ, 2004.

EVANS, Peter. Transnational Corporations and Third World States: From the Old Internationalization to the New. IN: Richard Kozul-Wright y Robert Rowthorn (eds). **Transnational Corporations and the World Economy**. Londres, MacMillan, 1998.

FARES, Seme Taleb. **O Pragmatismo do Petróleo: as relações entre o Brasil e o Iraque de 1973 a 2007**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Relações Internacionais. Brasília, 2007b

FARES, Seme Taleb. **O Pragmatismo do Petróleo: as relações entre o Brasil e o Iraque**. *Rev. bras. polít. int.* [online]. 2007a, vol.50, n.2, pp. 129-145.

FDC . **Internacionalização de Empresas da América Latina: Desafios, Obstáculos e Perspectivas das Multinacionais Emergentes**. Pesquisa Global Players II. Sumário Executivo, 2008. Fundação Dom Cabral (FDC), Desenvolvimento de Executivos e Empresas, 2010. Disponível em <[http://www.fdc.org.br/pt/pesquisa/internacionalizacao/Documents/Pesquisa\\_Global\\_Players\\_I\\_L.pdf](http://www.fdc.org.br/pt/pesquisa/internacionalizacao/Documents/Pesquisa_Global_Players_I_L.pdf)>. Consultado em 01/02/2012.

FDC. **Ranking das Transnacionais Brasileiras – Repensando as Estratégias Globais**. Fundação Dom Cabral (FDC), Desenvolvimento de Executivos e Empresas, 2010.

FDC. **Ranking das Transnacionais Brasileiras 2011 – Crescimento e Gestão Sustentável no Exterior**. Fundação Dom Cabral (FDC), 2011.

FDC. **Ranking das Transnacionais Brasileiras 2012 – os benefícios da transnacionalização**. Fundação Dom Cabral (FDC), 2012.

FDC. **Ranking FDC das Multinacionais Brasileiras 2013 – os Impactos da Política Externa na Internacionalização das Empresas Brasileiras**. Fundação Dom Cabral, 2013.

FEENEY, Patrícia. **A Luta por Responsabilidade das Empresas no Âmbito das Nações Unidas e o Futuro da Agenda de Advocacy**. SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos, v. 6, n. 11, dez. 2009, p. 175-191.

FERRAZ FILHO, Galeno Tinoco. **A Transnacionalização da Grande Engenharia Brasileira**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Economia e Planejamento Econômico do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 1981.

FIOCCA, Demian. O BNDES e a Internacionalização das Empresas Brasileiras. **Apresentação no Seminário “As Novas Multinacionais Brasileiras”**, FIRJAN, Rio de Janeiro, 29 de maio de 2006. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/empr esa/download/apresentacoes/apresentacao\\_fiocca\\_firjan.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empr esa/download/apresentacoes/apresentacao_fiocca_firjan.pdf)>. Consultado em 14/01/2012.

FRANCISCHINI, Andresa S. N. **Tecnologia e Trajetória de Internacionalização precoce na indústria brasileira**. Tese apresentada à Escola Politécnica da Universidade de São Paulo para obtenção do título de doutora em Engenharia. São Paulo, 2009.

GALVÃO, Bruno; CATERMOL, Fabrício. **Exportações de Serviços e o Apoio do BNDES**. BNDES, setembro de 2008.

GARCIA, Ana S. **BNDES e a expansão internacional de empresas com sede no Brasil**. Outubro de 2011. Disponível em: <<http://www.plataformabndes.org.br/site/index.php/noticias/31-destaque/195-bndes-e-a-expansao-internacional-de-empresas-com-sede-no-brasil>>. Consultado em 31 de outubro de 2013.

GARCIA, Ana Saggiore; KATO, Karina; FONTES, Camila. **A história contada pela caça ou pelo caçador? Perspectivas sobre o Brasil em Angola e Moçambique**. PACS, 2013. Disponível em: <[www.pacs.org.br/files/2013/03/Relatorio-Africa.pdf](http://www.pacs.org.br/files/2013/03/Relatorio-Africa.pdf)>. Consultado em março de 2014.

GARZON, Luis Fernando Novoa. A esfinge, o BNDES e as “campeãs” que nos devoram. **Correio da Cidadania**, 03 de maio de 2013.

GILPIN, Robert. **A Economia Política das Relações Internacionais**. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

GILPIN, Robert. **Global political economy: understanding the international economic order**. Princeton, N.J.: Princeton Univ. Press, c2001. xii, 423 p.

GILPIN, Robert. **US power and the multinational corporation: The political economy of foreign direct investment**. New York: Basic, 1975. 291 p

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. O Mundo Multipolar e a Integração Sul-Americana. **Temas & Matizes**, nº14, Segundo semestre de 2008.

HARROD, Jeffrey W. J. Multinational Corporations. IN: INAYATULLAH, Sohail. **Global Transformations and World Futures**. Encyclopedia of Life Support Systems (EOLSS), Volume 1, 2009.

HELPMAN, Elhanan; KRUGMAN, Paul. **Market Structure and Foreign Trade – increasing returns, imperfect competition and the international economy**. The Mit-Press, 1987.

HIRATUKA, Célio; SARTI, Fernando. **Investimento Direto e Internacionalização das Empresas Brasileiras no Período Recente**. Texto para Discussão 1610, IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, abril de 2011.

HYMER, Stephen. **Empresas Multinacionais: A Internacionalização do Capital**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1983.

HYMER, Stephen. **The Efficiency (Contradictions) of Multinational Corporations**. The American Economic Review Vol. 60, No. 2, Papers (May, 1970), pp. 441-448

IGLESIAS, Roberto Magno; VEIGA, Pedro da Motta. Promoção de Exportações via Internacionalização das Firms de Capital Brasileiro. In: Pinheiro, Armando Castelar; Markwald, Ricardo; e Pereira, Lia Valls (orgs). **O Desafio das Exportações**. Rio de Janeiro: BNDES, Dezembro de 2002. 1ª edição.

IPEA. **O Brasil em 4 décadas**. Texto para discussão 1500. Rio de Janeiro, setembro de 2010. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1500.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1500.pdf)>. Consultado em 22 de dezembro de 2012.

JOHANSON, J; VAHLNE, J. E. **The Internationalization Process of the Firm – A Model of Knowledge Development and Increasing Foreign Market Commitments**. Journal of International Business Studies, Volume 8, número 1, 1977, pp. 23-32.

JORDÃO, Luiz Claudio Martins. **Apresentação. 1º SIMBRACS – Simpósio Brasileiro de Políticas Públicas para Comércio e Serviços – 2012**, Brasília, 28 e 29 de novembro de 2012.

JOVETA, José. **A Política Externa de Angola: Novos Regionalismos e Relações Bilaterais com o Brasil**. Tese apresentada ao Programa de Pós Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, como requisito parcial para a obtenção do título de doutor. Porto Alegre, 2011.

KEOHANE, Robert O; OOMS, Van Doorn. A Empresa Multinacional e a Política Econômica Mundial. IN: CARVALHO, Getúlio (coord.). **Multinacionais: os Limites da Soberania**. Fundação Getúlio Vargas, 4ªed. Rio de Janeiro:RJ, 1982.

KHAUAJA, Daniela M. R. **Gestão de marcas na estratégia de internacionalização de empresas: estudo com franquadoras brasileiras**. Tese apresentada ao Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo como requisito para a obtenção do título de doutor em Administração. São Paulo, 2009.

KRUGMAN, Paul R. **Increasing returns, monopolistic competition, and international trade**. Journal of International Economics, Volume 9, Issue 4, November 1979, Pág. 469–479.

KUCINSKI, Bernardo. **O que são multinacionais**. SP: Brasiliense, 1981.

LACERDA, Antonio Corrêa de Lacerda. **Globalização e Inserção Externa da Economia Brasileira: Política Econômica, Investimentos Diretos Estrangeiros e Comércio Exterior, na Década de 1990**. Tese apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2003.

LECHINI, Gladys. O Brasil na África ou a África no Brasil? A construção da política africana pelo Itamaraty. **Revista NUEVASOCIEDAD**, especial em português, outubro de 2008.

MACHADO, Luciene. Financiamento e Garantia às Exportações – alavancando a competitividade. **Apresentação. Encontro Nacional de Comércio Exterior – ENAEX**. Rio de Janeiro, 7 e 8 de agosto de 2014.

MANTEGA, Guido. A importância das exportações de serviços e da internacionalização das empresas brasileiras. **25º Encontro Nacional de Comércio Exterior (ENAEX)**. Novembro/2005. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/empr esa/download/apresentacoes/mantega\\_importancia\\_das\\_\\_exportacoes.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empr esa/download/apresentacoes/mantega_importancia_das__exportacoes.pdf)>. Consultado em: 20 de março de 2013.

MARIANTE, Armando; DANTAS, Luiz Antônio. O Apoio do BNDES às Exportações de Serviços. IN: **Integração Regional, Exportação de Serviços e Desenvolvimento Econômico no Brasil**. Cadernos Necon, 2006.

MAZZOLA, Homero Jorge; OLIVEIRA JÚNIOR, Moacir de Miranda; GIÃO, Paulo Roberto. O conhecimento compartilhado na internacionalização de serviços de engenharia. IN: OLIVEIRA JÚNIOR, Moacir de Miranda (colaboradores). **Multinacionais Brasileiras: Internacionalização, Inovação e Estratégia Global**. Porto Alegre: Bookman, 2010.

MENEZES, Nadia B. A Política Governamental Brasileira de Incentivo à Internacionalização de Empresas (1997-2005). **Seminário Brasileiro de Estudos Estratégicos Internacionais SEBREEI - Integração Regional e Cooperação Sul-Sul no Século XXI**, 20 a 22 de junho de 2012, Porto Alegre/RS, Brasil.

MENEZES, Nádía Barbacovi. **Inserção Internacional do Brasil: uma Análise da Política Governamental de Incentivo à Internacionalização de Empresas (1997-2005)**. Dissertação de Mestrado submetida como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais junto a Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2010.

MONTILHA, Adriana Chia. **Análise da Influência Logística na Relação Comercial entre China e Brasil: estudo de novas rotas de exportação pelo Pacífico**. Dissertação apresentada ao Curso de Tradução em Logística, da Faculdade de Tecnologia da Zona Leste, como requisito parcial à obtenção do título de Tecnólogo. São Paulo, 2006.

MORAN, Theodore H. Enhancing the contribution of FDI to development: a new agenda for the corporate social responsibility community, international labour and civil society, aid

donors and multilateral financial institutions. **UNCTAD. Transnational Corporations** (Vol. 20, No.1), 01/08/11.

MOURA JUNIOR, Alvaro Alves de. **Investimento estrangeiro direto no Brasil (1990-2002): aspectos sócio políticos**. Tese apresentada na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2010.

NASSIF, Luis. As duas visões da diplomacia comercial brasileira. **Carta Capital**, 31 de agosto de 2012. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/economia/as-duas-visoes-da-diplomacia-comercial-brasileira/>>. Consultado em 15 de janeiro de 2013.

ODEBRECHT. **Odebrecht Sustentabilidade**. Disponível em: <<http://www.odebrecht.com/sustentabilidade>>. Consultado em 10 de julho de 2012.

ODEBRECHT. **Relatório Anual 2010/2011**. Disponível em: <<http://www.odebrechtonline.com.br/relatorioanual/2011/>>. Consultado em 10 de julho de 2012.

ODEBRECHT. **Relatório Anual 2011/2012**. Disponível em: <<http://www.odebrechtonline.com.br/relatorioanual/2012/>>. Consultado em 15 de agosto de 2012.

OCDE, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **OCDE Guidelines for Multinational Enterprises**. 2008. Disponível em: <<http://www.oecd.org/investment/guidelinesformultinationalenterprises/1922428.pdf>>. Consultado em 24/09/2012.

OLIVA, Aloizio Mercadante. **As Bases do Novo Desenvolvimentismo no Brasil: Análise do Governo Lula (2003-2010)**. Tese de doutorado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para a obtenção do título de Doutor em Ciências Econômicas. Campinas-SP, dezembro de 2010.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. Brasil e China: uma nova aliança não escrita? **Rev. Bras. Polít. int.** 53 (2): 88-106 [2010].

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. Brasil-China: trinta anos de uma parceria estratégica. **Rev. Bras. Polít. Int.** 47 (1): 7-30 [2004].

PEARSON, Samantha. Infrastructure: Poor logistics present a problem for partnership. **Financial Times**. 20 de maio, 2011. Disponível em: <<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/b3149d6e-829a-11e0-8c49-00144feabdc0.html#axzz1gLJmvVJ0>>. Consultado em 12 de dezembro de 2011.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A América do Sul como espaço geopolítico e geoeconômico: o Brasil, os Estados Unidos e a China. **Carta Internacional**, Vol. 8, n. 2, jul.-dez. 2013 [p. 100 a 115].



PEREIRA, Lia Valls; GUSTAVO, Sérgio. As Exportações e Serviços de Engenharia no Contexto da Integração Regional: porque e como apoiar. IN: **Integração Regional, Exportação de Serviços e Desenvolvimento Econômico no Brasil**. Cadernos Necon, 2006.

PEREIRA, Lis Valls. **O Desafio das Exportações: Exportações de Serviços Comerciais Brasileiros: Desafios para a Formulação de uma Política Comercial**. Publicação do BNDES, dezembro de 2002.

PESSOA, Eneuton; MARTINS, Marcilene. Revisitando a teoria do ciclo do produto. **Rev. econ. contemp. [online]**. 2007, vol.11, n.2, pp. 307-329.

PINHO, Ricardo Reisen De. **Gigantes brasileiros: multinacionais emergentes e competição global**. Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2008.

PREISS, José Luiz Silva. **América do Sul e Oriente Médio sob influências internacionais através de um estudo de caso: as relações Brasil-Iraque (1964-1991)**. Dissertação de Mestrado apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Relações Internacionais no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2006.

PRESSER, Mario Ferreira. Resenha Bibliográfica 1: The Multinational Corporation: a Radical Approach. **Pesquisa Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, 11 (2), agosto de 1981.

RIBAS, Leticia Diniz; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A Política Externa Vista da Janela do Avião: a Diplomacia Presidencial nos Governos FHC e Lula. **Anais do III Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa “San Tiago Dantas”** (UNESP, UNICAMP e PUC/SP), 8 a 11 de Novembro de 2011.

RIBEIRO, Fernando J; LIMA, Raquel Casado. **Investimentos Brasileiros na América do Sul: Desempenho, Estratégias e Políticas – Relatório Final**. Disponível em: < <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2008/02012.pdf> >. Consultado em 10/09/2012.

RICUPERO, R.; BARRETO, F. M. A importância do investimento direto estrangeiro do Brasil no exterior para o desenvolvimento socioeconômico do país. In: Almeida, André (org.), **Internacionalização de empresas brasileiras – Perspectivas e riscos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007

RICUPERO, Rubens. À Sombra de Charles de Gaulle: uma Diplomacia Carismática e Intransferível. A política Externa do Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). **NOVOS ESTUDOS 87**, Julho de 2010.

RIEDIGER, Bruna Figueiredo; KUNRATH, Bruna; MITTELSTADT, Davi Doneda. O Acordo Energético Brasil-Peru. **Boletim Mundorama**, 29/06/2010.

RODRIGUES, Maria da Glória. O Convênio de Créditos Recíprocos da ALADI e a Integração Regional. IN: **Integração Regional, Exportação de Serviços e Desenvolvimento Econômico no Brasil**. Cadernos Necon, 2006.

RONDINELLI, Dennis A. Transnational corporations: international citizens or new sovereigns? **Business Strategy Review**, Winter 2003, Volume 14, Issue 4.

SANTANA, Carlos Ribeiro. O aprofundamento das relações do Brasil com os países do Oriente Médio durante os dois choques do petróleo da década de 1970: um exemplo de ação pragmática. **Rev. Bras. Polít. Int.**49 (2): 157-177 [2006]

SANTANA, Ivo de. Notas e comentários sobre a dinâmica do comércio Brasil-África nas décadas de 1970 a 1990. **Rev. Bras. Polít. Int.**46 (2): 113-137 [2003]a

SANTANA, Ivo de. O Despertar Empresarial Brasileiro para o Mercado Africano nas Décadas de 1970 a 1990. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol. 25, n.1, janeiro/ junho de 2003, pp. 139 -195.

SANTOS, Elias Luna Almeida. **Investidores Soberanos, Política Internacional e Interesses Brasileiros**. Fundação Alexandre Gusmão: Brasília, 2013.

SANTOS, Fabiano. Poder Legislativo, Exportação de Serviços e seus Benefícios para o Desenvolvimento Econômico. IN: **Integração Regional, Exportação de Serviços e Desenvolvimento Econômico no Brasil**. Cadernos Necon, 2006.

SANTOS, Raquel Magalhães Neiva. **Petrobras en la política exterior del gobierno de Lula: una mirada desde la Economía Política Internacional**. Trabajo de disertación final. Maestría en relaciones y negociaciones internacionales, ciclo 2006/2007. Buenos Aires, diciembre de 2009.

SARAIVA, Miriam Gomes; RUIZ, José Briceño. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do MERCOSUL. **Rev. Bras. Polít. int.**52 (1): 149-166 [2009]

SARFATI, Gilberto. **O Terceiro Xadrez: como as empresas multinacionais negociam nas relações econômicas internacionais**. Tese apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

SCHERER, Flavia Luciane. **Negócios Internacionais: a consolidação das empresas brasileiras de construção pesada nos mercados externos**. Tese apresentada ao Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração da Universidade de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2007.

SENNES, Ricardo Ubiraci [et al.]. **A agenda de interesses empresariais brasileiros na América do Sul: o setor de serviços**. Brasília: CNI, 2007.

SPOSITO, Eliseu Savério; SANTOS, Leandro Bruno. Origem, Consolidação e Internacionalização do Grupo Camargo Corrêa. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.123, p.51-80, jul./dez. 2012.

STAL, Eva; CAMPANARIO, Milton de Abreu. Empresas multinacionais de países emergentes: o crescimento das multilatinas. **Economia Global e Gestão** [online]. 2010, vol.15, n.1, pp. 55-73. ISSN 0873-7444.

STOPFORD, John M; STRANGE, Susan; HENLEY, John S. **Rival states, rival firms: competition for market shares**. Cambridge: Cambridge University Press, c1991. 321 p.

STRANGE, Susan. **States and Markets – an introduction to international political economy**. New york: B Blackwell, 1988. 263 p.

STRANGE, Susan. States, firms and diplomacy. **International Affairs** 68;1 (1992), 1-15.

TARZI, Shah M. Third World Governments and Multinational Corporations: Dynamics of Host's bargaining power. In: Frieden; Lake. **International Political Economy – perspectives on global Power and wealth**. St. Martin's Press New York, 1995.

TASTSCH, Luisa Bertuol. **A política externa do Governo Lula: um novo pragmatismo responsável?**. Dissertação apresentada como exigência para conclusão do curso de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2011.

TATIANA WAISBERG, Tatiana; RIBEIRO, Marcelo Marques Antunes. A disputa comercial entre o Governo do Equador e a Odebrecht e a crise diplomática entre o Brasil e o Equador. **Meridiano 47** n. 101, dez. 2008 [p. 37 a 38]

TAVARES, Márcia. Investimento brasileiro no exterior: panorama e considerações sobre políticas públicas. **CEPAL - Serie Desarrollo productivo**, n. 172. Santiago, Chile, novembro de 2006.

TONI, Jackson de. **Novos Arranjos Institucionais na Política Industrial do Governo Lula: a Força das Novas Ideias e dos Empreendedores Políticos**. Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do Título de Doutor em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília. Brasília, 2013.

TOOZE, Roger; MAY, Christopher (ed.). **Authority and markets: Susan Strange's writings on international political economy**. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, UK; New York, N.Y.: Palgrave Macmillan, 2002. viii, 286

UNCTAD. **The Social Responsibility of Transnational Corporations**. United Nations conference on trade and development; New York and Geneva, 1999

VELOSO, Leticia Helena Ribeiro. Responsabilidade Social e Globalização: Redefinindo o Papel das Empresas Transnacionais no Brasil. **Antropolítica: Revista Contemporânea de Antropologia e Ciência Política**. — n. 18 (1. sem. 2005). — Niterói: EdUFF, 2005.

VERNON, Raymond. International Investment and International Trade in Product Cycle. **Quartely Journal of Economics**, Vol.80, n°2, Maio, 1966, p.190-207.

VERNON, Raymond. **Tempestade sobre as multinacionais**. Zahar Editores, 1980.

VIANA, Jefferson Pecori. Política Externa do Equador: o Modelo de Inserção Internacional do Governo Rafael Correa Delgado. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013.

VIÉGAS, João R.R. **A Internacionalização privada na onda estatizante: as relações publico-privadas na internacionalização das empreiteiras brasileiras entre 1974 a 1979**. Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre, ao Programa de Pós Graduação em História, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2009.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 29, n° 2, julho/dezembro 2007, p. 273-335.

VIGEVANI, Tullo; JÚNIOR, Haroldo Ramanzini. Pensamento Brasileiro e Integração Regional. **Contexto Internacional** – vol. 32, n. 2, julho/dezembro 2010

VIZENTINI, Paulo G. F. **Relações Internacionais do Brasil – de Vargas a Lula**. Editora Fundação Perseu Abramo: São Paulo, 2003

VIZENTINI, Paulo Fagundes. De FHC a Lula. Uma década de política externa (1995-2005). **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, v.5, n.2, jul.-dez.2005.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. A política externa da Venezuela frente a globalização (1989-2001). IN: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro; CARDIM, Carlos Henrique (org). **Venezuela: Visões brasileiras**. Brasília: IPRI, 2003. Textos apresentados no seminário sobre a Venezuela, Rio de Janeiro, 2001.

WEISS, Linda. A Volta do Estado: Aprendendo com os BIC? O Estado de Transformação: Volta, Renovação, ou Redescoberta? **Desenvolvimento em Debate**, v.2, n.1, p.9-31, janeiro–abril 2011.

WINTER, Luís A. C.; WACHOWICZ, Marcos. Empresa Transnacional como Fator de Desenvolvimento e Integração Regional para América Latina. **Anais do XVII Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do CONPEDI/UFBA** – Salvador, junho de 2008. Disponível em: <[http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/luis\\_alexandre\\_carta\\_winter.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/luis_alexandre_carta_winter.pdf)>. Consultado em agosto de 2014.

WORLD INVESTMENT REPORT 2007. **Transnational Corporations, Extractive Industries and Development**. UNCTAD, New York and Genva, 2007. Disponível em <[http://unctad.org/en/Docs/wir2007\\_en.pdf](http://unctad.org/en/Docs/wir2007_en.pdf)>. Consultado em 15/10/2011.

ZEBINDEN, W. S.; OLIVA, F. L.; GASPAR, M. A. A Internacionalização da Construtora Norberto Odebrecht. **Rev. Ciên. Empresariais da UNIPAR**, Umuarama, v. 8, n. 1 e 2, p. 87-106, jan./dez. 2007.

ZHAN, James. Towards a forward-looking and policy-orientated research agenda. **UNCTAD. Transnational Corporations** (Vol. 19, No.2), 01/08/10.

ZIBECHI, Raúl. **Brasil Potência: entre a Integração Regional e um Novo Imperialismo**. Consequência Editora - 2ª edição- 1ª reimpressão, 2013.