



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina  
La sociología en tiempos de cambio

**INTEGRAÇÃO REGIONAL E DESENVOLVIMENTO NACIONAL: UMA ANÁLISE A PARTIR  
DA POLÍTICA BRASILEIRA**

Daniela Cristina Comin Rocha<sup>1</sup>

daniela.comin@gmail.com

Universidade Estadual Paulista (UNESP) – Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara (FCLAr)

Brasil

---

<sup>1</sup> Bolsista da Fundação de Amparo de Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Membro da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI).



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

### RESUMEN

Os anos 2000 foram marcados pela emergência de governos progressistas na América do Sul, o que levou a uma retomada do papel do Estado como ator central no desenvolvimento econômico nacional, bem como a novas abordagens quanto ao papel da integração regional no desenvolvimento e na inserção internacional daqueles países. Ao invés de dar prioridade aos temas econômico-comerciais, como fazia o regionalismo aberto, questões sociais, políticas, culturais e de infraestrutura, passaram a ser a prioridade na pauta do regionalismo recente, chamado dentre outras nomenclaturas, de pós-liberal. Nesse contexto, no âmbito interno, os governos de vários países da região adotaram posturas nacionalistas o que os levou a evitar acordos regionais que implicassem perda de suas autonomias. Assim, ao mesmo tempo em que se buscou, no âmbito regional, adotar uma postura de maior autonomia frente ao sistema internacional, no plano interno, os países também se preocuparam em preservar o que a literatura denomina de “*policy spaces*”, isto é, garantir aos governos a autonomia necessária para adotar políticas domésticas, como políticas industriais. Assim, poucos avanços ocorreram no sentido de uma integração produtiva entre as economias ou em termos institucionais, tendo permanecido a lógica intergovernamentalista. Nesse mesmo período, a América do Sul e o MERCOSUL foram colocados como prioridades no discurso da política externa brasileira. A literatura aponta a existência de uma corrente, dentro do Itamaraty, que via a região como importante espaço para a expansão do capital nacional brasileiro e para o exercício de sua liderança política. Ao mesmo tempo, a integração produtiva com a América Latina e Caribe passou a integrar a política industrial brasileira como um dos temas relevantes para o desenvolvimento produtivo do país no longo prazo. Nesse contexto, também se insere o papel do BNDES como financiador de obras de infraestrutura regional implementadas por empresas de engenharia e construção brasileiras, o que pode ser interpretado com uma forma de o Brasil se colocar como o *paymaster* da integração, mas também como um exemplo de expansão do capital nacional na região. Nesse sentido, o objetivo do artigo é discutir como a América do Sul se inseriu na política brasileira, tanto do ponto de vista político quanto econômico. Em outros termos, o objetivo é debater se as políticas brasileiras para a região sul-americana tinham como objetivo promover avanços concretos em termos de integração regional ou estavam mais direcionadas aos objetivos de suas políticas industriais (expansão do capital nacional e internacionalização de empresas) e da sua política externa (busca por liderança regional e melhor inserção internacional).



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

### ABSTRACT

The years 2000 have been marked by the emergence of progressive governments in South America, what has led to the resumption of the role by the State as a main character in the national economic development, as well as the new approaches in relation to the role of regional integration in development and international insertion of those countries. Instead of prioritizing commercial and economic themes, as the open regionalism did; social, political, and infrastructure issues began to be a priority in the agenda of the recent regionalism, named post-liberal among other nomenclatures. In this context, at an internal level, the government of many countries of the region have adopted nationalist attitudes what has led them to avoid regional agreements that could imply the loss of their autonomy. Thus, at the same time when there was a search, at a regional level, for adopting an attitude of greater autonomy upon the international system, in the internal plan, countries worried about preserving what the literature calls policy spaces, it means, assuring to governments the autonomy needed to adopt domestic policies, such as industrial policies. Therefore, few advances occurred in the terms of a productive integration among economies or in institutional terms, remaining the intergovernmentalist logic. In the same period, South America and MERCOSUL were placed as priorities in the speech of Brazilian foreign policy. The literatures points to the existence of a chain, within Itamaraty, that used to see the region as an important space for the expansion of the Brazilian national capital and for the exertion of its political leadership. At the same time, productive integration with Latin America and Caribbean began to integrate the Brazilian industrial policy as one of the relevant themes for long-term productive development of the country. In this context, it is also inserted the role of BNDES as the financier of regional infrastructure works implemented by Brazilian engineering and construction companies, what can be interpreted as a way of Brazil posing as the integration paymaster, but also as an example of expansion of the national capital in the region. In this regard, the aim of this article is to discuss how South America was inserted into the Brazilian policy, both from the political and economic point of view. In other words, the objective is to debate whether Brazilian policies for the South American region had the aim of promoting concrete advances in terms of regional integration or whether they were more directed towards the aims of their industrial policies (expansion of national capital and internationalization of companies) and of their foreign policy (search for regional leadership and better international insertion).



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

**Palabras clave**

Integração regional. Política industrial. Política externa brasileira.

**Keywords**

Regional integration. Industrial policy. Brazilian foreign policy



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

### I. Introducción

Este artigo integra nossa pesquisa de doutorado intitulada “A internacionalização das empresas brasileiras na América do Sul e suas implicações na integração regional (2003-2014)<sup>2</sup>”, em fase de conclusão<sup>3</sup>. O objetivo da pesquisa é verificar em que medida as políticas industriais vigentes no período – Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e Plano Brasil Maior (PBM) – e a política externa brasileira para a América do Sul foram fatores relevantes para a internacionalização das empresas brasileiras na região. Neste artigo, o objetivo é demonstrar como a América do Sul e o MERCOSUL estiveram inseridos nas políticas industriais e política externa brasileira entre 2003 e 2014.

A partir dos anos 2000 a América do Sul elegeu presidentes mais à esquerda do espectro político<sup>4</sup>. No plano nacional, isso significou uma retomada de ideias desenvolvimentistas e um maior papel do Estado na economia. Na política externa, traduziu-se na busca de uma inserção internacional mais autônoma. No caso brasileiro, isso se evidenciou, no plano nacional, pela retomada das políticas industriais e por maiores investimentos em políticas sociais. No âmbito externo, por uma maior aproximação com os países em desenvolvimento e pela ênfase dada à região sul-americana.

Nesse contexto, a agenda de integração regional sul-americana começou a dar ênfase a outros temas, além daqueles relacionados à liberalização comercial – que era o objetivo central do regionalismo aberto. Integração infraestrutura e energética, integração produtiva, cooperação política e redução das assimetrias passaram a ser temas centrais dos novos acordos que foram surgindo como a UNASUL (União das Nações Sul-Americanas), ALBA (Alternativa Bolivariana para as Américas) e CELAC (Comunidade

---

<sup>2</sup> Talvez o título sofra alteração.

<sup>3</sup> O artigo também retoma argumentos de nossa dissertação de mestrado (Rocha, 2003) alguns dos quais também estão presentes em (Rocha & Moreira Jr., 2016).

<sup>4</sup> Lula da Silva (Brasil), Néstor e Cristina Kirchner (Argentina), Evo Morales (Bolívia), Fernando Lugo (Paraguai), Tabaré Vázquez (Uruguai) e Rafael Correa (Equador).



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

de Estados Latino-americanos e Caribenhos), e também ganharam relevância no âmbito de processos de integração regional já em curso como o MERCOSUL. A esse novo modelo de regionalismo, a literatura tem atribuído várias nomenclaturas: regionalismo pós-liberal (Motta Veiga & Ríos, 2008), regionalismo estrutural (Soares de Lima & Coutinho, 2006; Ribeiro & Kfuri, 2010) ou regionalismo pós-hegemônico (Rigirozzi, 2010).

O contexto era, portanto, aparentemente favorável ao avanço nos processos de integração regional em termos de uma integração “mais profunda”, isto é, criação de instituições que exigissem maior cessão de soberania dos Estados e maior convergência econômica, como integração produtiva. No entanto, como apontam Motta Veiga e Ríos (2008, p. 12), em termos de “efetividade da integração”, isto é, criação de uma institucionalidade com “capacidade para influenciar os comportamentos de agentes privados e públicos”, não ocorreram avanços significativos. Assim, ainda que a integração regional tenha incorporado novos temas, havia uma relutância por parte dos Estados em conceder parcela de sua autonomia decisória em um contexto interno marcado por nacionalismos. Para Motta Veiga e Ríos (2008), isso se deveu ao fato de os Estados, sobretudo Argentina e Brasil, preferirem conservar seus *policy spaces* ou, em outras palavras, suas autonomias para implementar políticas domésticas, como políticas industriais.

Interessante notar que, no caso brasileiro, a integração produtiva com a América Latina foi colocada como um objetivo de longo prazo da política industrial, principalmente no segundo mandato de Lula da Silva, e também passou a integrar a missão do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, o BNDES. A atuação do banco brasileiro no financiamento de obras de infraestrutura na região foi alvo de várias críticas. No âmbito nacional, questionava-se, por exemplo, se os recursos não deveriam ser canalizados para a realização de projetos nacionais e os critérios de escolha das empresas financiadas. Críticos, como Gudynas (2008), argumentavam ainda



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

que a atuação do BNDES estaria atrelada a interesses brasileiros de expandir seu capital nacional e não, efetivamente, a fins de integração regional.

Assim, a partir do contexto apresentado, o artigo analisa como a América do Sul se inseriu na política brasileira, tanto do ponto de vista político quanto econômico e, até que ponto, se pode afirmar que as medidas adotadas se traduziram em avanços efetivos de integração.

## **II. Marco teórico/marco conceptual**

Diante da complexidade dos objetos de análise – políticas industriais e política externa – e do objetivo proposto, qual seja, compreender a influência (ou não) de tais políticas nos processos de internacionalização das empresas brasileiras na América do Sul, a pesquisa global, da qual deriva este artigo, envolveu a mobilização de referências teóricas diversos que permitissem uma análise tanto política quanto econômica. A análise da internacionalização das empresas brasileiras foi realizada com base na Teoria Eclética de Dunning e de seus colaboradores (Dunning & Narula, 1996; Dunning & Lundan, 2008). A teoria eclética oferece elementos teóricos que permitem analisar o processo de internacionalização das empresas de uma maneira mais ampla, abrindo espaço para uma análise que englobe aspectos políticos – como a influência de políticas industriais e de integração regional – nas decisões das empresas. Em complemento, utilizou-se a literatura que discute as especificidades dos processos de internacionalização de empresas dos países emergentes (Aykut & Goldstein, 2008; Aykut & Ratha, 2003; Cantwell & Barnard, 2008; Rugman, 2008). Do ponto de vista da análise política, buscou-se amparo na literatura de Economia Política Internacional, mais especificamente sua vertente institucionalista e desenvolvimentista, como Amsden (1989, 2009), Evans (1995, 2007), Chang (2003, 2004) e Rodrik (2004), além de autores que discutem a política externa brasileira e a integração regional sul-americana, como Saraiva (2010, 2013), Cervo (2008), Soares de Lima e Coutinho (2006), Serbín (2010).



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

### III. Metodología

A pesquisa partiu da hipótese principal de que a internacionalização das empresas brasileiras, entre 2003 e 2014, teria sido influenciada pelas políticas industriais e de política externa brasileira para a América do Sul. Primeiramente realizou-se uma revisão da bibliografia existente sobre internacionalização de empresas, desenvolvimento, integração regional e política externa brasileira. A segunda etapa envolveu a coleta e análise de dados a partir dos documentos e bases de dados oficiais do governo brasileiro, além de outras fontes sobre o IDE brasileiro (*World Investment Reports*, *Index Invest Brasil*, *ranking* das multinacionais brasileiras da Fundação Dom Cabral e *ranking* das multinacionais brasileiras da Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e Globalização Econômica). Por fim, foram realizados estudos de casos dos processos de internacionalização de cinco empresas brasileiras: Arteccla, Gerdau, Odebrecht, JBS e Marfrig.

### IV. Análisis y discusión de datos

Como discutido em trabalho anterior (ROCHA, 2013), no governo Lula da Silva (2003-2010), a América do Sul e o MERCOSUL, foram colocados como prioridades da política externa brasileira<sup>5</sup>. Conceitualmente, tal prioridade pode ser explicada a partir do que Saraiva (2010, 2013) identificou como corrente de pensamento predominante dentro do Itamaraty, denominada de “autonomistas”. Esta corrente teria convergido com as ideias dos governos dos Partidos dos Trabalhadores (PT) no que se refere, por exemplo, à busca de maior inserção internacional por meio de uma posição reformista dos regimes internacionais. Por isso defendiam uma maior aproximação com os países emergentes e o exercício de uma liderança regional na América do Sul, como forma de angariar poder. De uma perspectiva econômica, a vertente autonomista da política externa brasileira via

---

<sup>5</sup> Durante o governo Rousseff, o Brasil deixa de tentar assumir a postura de “líder regional” e adota um tom mais moderado em relação à sua posição na América do Sul e no mundo. Segundo Pecequillo e Alves do Carmo (2015) isso pode ser explicado pela mudança na relação com os Estados Unidos (no sentido de uma maior aproximação) quanto ao próprio estilo da presidente e de seus chanceleres.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

a integração com a região “como um instrumento de acesso a mercados externos e como elemento capaz de abrir novas perspectivas para a projeção das indústrias brasileiras no exterior” (Saraiva, 2010, p. 7).

A importância atribuída à América do Sul pela política externa brasileira pode ser evidenciada tanto pelos discursos da presidência que afirmava que “A grande prioridade da política externa durante o meu governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida [...]” (Lula da Silva, 2003, p.40), quanto pelos discursos de seus chanceleres, como o Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim que declarou: “No governo Lula, a América do Sul será nossa prioridade” (Amorim, 2003, p. 54). Do ponto de vista concreto, o Brasil adotou uma postura que Amorim (2005) descreveu como de “não-indiferença” em contraponto ao tradicional princípio, presente na política externa brasileira, da não intervenção, para justificar o maior ativismo do Brasil em questões de política nacional dos países sul-americanos, em momentos de crise<sup>6</sup>.

De fato, houve uma maior aproximação política entre os países e o surgimento de uma série de iniciativas conjuntas no âmbito regional. Havia uma perspectiva comum de que os países da região precisavam se inserir de maneira mais autônoma no cenário internacional e de retomada de temas como integração física, energética e produtiva. Havia, como afirmam Lima e Coutinho (2006, p. 11), “um questionamento das proposições liberais hegemônicas no final do século XX” que era comum a todos os governos progressistas da região. Não à toa, a esse novo regionalismo do século XXI, a literatura atribuiu às nomenclaturas de regionalismo pós-liberal (Motta Veiga & Ríos, 2008), regionalismo estrutural (Soares de Lima & Coutinho, 2006; Ribeiro & Kfuri, 2010) e regionalismo pós-hegemônico (Rigirozzi, 2010). Pós-liberal porque questiona os preceitos liberais apregoados pelo regionalismo aberto e retoma elementos desenvolvimentistas e antiliberais (Motta Veiga & Ríos; 2008). Estrutural porque

---

<sup>6</sup> Dentre as ações podem ser citadas a criação do Grupo Amigos da Venezuela, com o objetivo de auxiliar o país vizinho a retomar sua normalidade política e institucional e o apoio oferecido à Colômbia em relação aos conflitos guerrilheiros.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

ênfatiza a integração física e confere à região um papel estratégico que só poderia ser colocado em prática pelo Estado (Soares de Lima & Coutinho, 2006). Pós-hegemônico porque adota um modelo de regionalismo defensivo, que pretende romper com o neoliberalismo e adotar uma postura mais autônoma frente aos Estados Unidos (Rigirozzi, 2010).

Apesar de possuírem perspectivas comuns, os acordos de integração regional dos anos 2000 assumiram características diversas em razão das diferentes estratégias de política adotadas por seus principais líderes. Enquanto a ALBA, de iniciativa venezuelana, assumiu um caráter mais radical em relação aos Estados Unidos e à economia de mercado, a UNASUL, sob liderança brasileira, tinha uma visão próxima ao regionalismo aberto e uma ênfase na diversificação de parcerias como forma de melhorar os níveis de autonomia dos países (Serbín, 2010).

Até mesmo o MERCOSUL, criado no contexto do regionalismo aberto, foi “relançado” com a assinatura, em outubro de 2003, do Consenso de Buenos Aires<sup>7</sup>, por Brasil e Argentina, com o reforço de temas característicos do regionalismo pós-liberal. Pelo acordo, os dois países assumiam compromissos no âmbito bilateral e regional, relativos ao desenvolvimento econômico com justiça social, um processo de integração mais democrático e maior eficiência, eficácia e transparência das instituições (Argentina & Brasil, 2003). Durante a XXIV Reunião de Cúpula do MERCOSUL, quando foi lançado o Programa de Trabalho para o período 2004-2006, chamado de “Objetivos 2006”, o presidente brasileiro Lula da Silva, ressaltou a necessidade de superar as assimetrias com os sócios de economias menores e a importância da implementação de políticas voltadas para a integração produtiva. Ademais, declarou que medidas estavam sendo tomadas para a ampliação da participação do BNDES nos projetos de integração produtiva e do CCR (Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos)<sup>8</sup> como uma forma

---

<sup>7</sup> Em clara alusão ao Consenso de Washington, mas em sua contraposição.

<sup>8</sup> O CCR é um mecanismo de compensação de créditos firmado em 1982 no âmbito da ALADI (Associação Latino-americana de Integração) e que permite aos bancos regionais fazerem compensações quadrimestrais de suas transações comerciais, em dólares norte-americanos, de modo a transferir somente o saldo no final de cada período.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

de estimular o comércio regional. Reforçou ainda a necessidade de uma maior participação social no MERCOSUL (Lula da Silva, 2003).

No que se refere à redução das assimetrias e a uma maior participação social, dois avanços devem ser citados: a criação do FOCEM (Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul), em 2004, e o PARLASUL (Parlamento do Mercosul), em 2006. O primeiro tinha como principal objetivo reduzir as assimetrias econômicas entre os estados-partes por meio de aportes de recursos de acordo com o nível de desenvolvimento dos países (com base no PIB). Assim, o Brasil era responsável por 70% dos recursos, Argentina por 27%, Paraguai por 2% e Uruguai 1% (Mercosul, 2005). Apesar de ser um avanço, até mesmo quem é favorável à integração, como Samuel Pinheiro Guimarães (2012), ressaltou que o montante total ainda era muito aquém do necessário, o que nos leva a questionar se o Brasil estaria, de fato, disposto a assumir os custos da integração. Do ponto de vista da participação social, a criação do PARLASUL foi um avanço importante. No entanto, seu caráter permanece consultivo, isto é, as decisões tomadas em seu âmbito continuam tendo que ser aprovadas pelo órgão superior do MERCOSUL, o Conselho Mercado do Comum (CMC). Além disso, Argentina e Paraguai são os únicos países que já aprovaram eleições diretas para o bloco.

No âmbito econômico, deve-se destacar que a integração produtiva latino-americana foi integrada à política industrial brasileira – PDP (2003-2010), como um tema estratégico em termos de importância para o desenvolvimento produtivo do país no longo prazo. Os objetivos principais eram o aumento da integração entre as cadeias produtivas regionais e o aumento do comércio, visando ampliar a produtividade e a escala produtiva regionais (Brasil, 2010?). A integração da infraestrutura física e energética era apontada como um desafio e uma oportunidade. A coordenação do Programa chamado de “Integração Produtiva com a América Latina e Caribe, com foco inicial no MERCOSUL”, ficou a cargo da ABDI (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial). Durante a gestão de Rousseff (2011-2014), embora a integração produtiva com a América Latina não tenha integrado de maneira explícita sua



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

política industrial – o PBM – o tema ficou vinculado ao Plano Plurianual - sob coordenação da Secretaria do Desenvolvimento da Produção (SDP), vinculada ao MDIC (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior).

De avanços concretos deve-se destacar a criação, em 2008, do Programa de Integração Produtiva do MERCOSUL (PIP) e do Grupo de Integração Produtiva do MERCOSUL (GIP). A ABDI atuou juntamente com o GIP no desenvolvimento de dois projetos de integração produtiva que receberam apoio do FOCEM: o Programa de adensamento e complementação automotiva no âmbito do MERCOSUL e o Projeto MERCOSUL de qualificação e integração de fornecedores da cadeia produtiva de petróleo e gás. Relatório da ABDI, referente às ações realizadas entre 2007 e 2010, também destacava a:

Inauguração de escritórios da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), ABDI, Agência de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil) e BNDES em países da região; Desembolsos do BNDES no valor de US\$ 419 milhões em 2008, US\$ 418 milhões em 2009 e US\$ 720 milhões em 2010 para financiamento de projetos em integração de infraestrutura na região. (ABDI, 2011?, p. 17).

Nesse contexto, o BNDES surge como um ator relevante por ter financiado a construção de obras de infraestrutura na região o que pode ser interpretado com uma forma de o Brasil se colocar como o *paymaster*<sup>9</sup> da integração, mas também como um exemplo de expansão do capital nacional na região, já que os financiamentos do Banco estavam condicionados à execução das obras por empresas brasileiras.

Dados do BNDES revelam que houve um aumento dos aportes do Banco destinados ao financiamento de obras de infraestrutura na América do Sul, América Latina e África, os quais eram realizados por meio da linha de sua linha de financiamento BNDES EXIM

---

<sup>9</sup> O conceito é de Mattli (1999 como citado em Malamud, 2008) se refere à capacidade e à vontade de um país pagar pelos custos demandados pelo processo de integração.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Pós-embarque<sup>10</sup>. Porém, geralmente se faz uma associação direta entre os projetos da carteira da IIRSA/COSIPLAN<sup>11</sup> e os financiamentos do BNDES.

Essa relação é bastante complicada pois é difícil de se identificar quais desses projetos receberam financiamentos do BNDES já que eles podem ter sido canalizados por meio do CAF (Corporação Andina de Fomento) tendo em vista que, em 2009, o BNDES e CAF assinaram um memorando prevendo o financiamento conjunto de projetos relativos à exportação de bens e serviços brasileiros (BNDES, 2005)<sup>12</sup>.

Para ilustrar a questão tome-se o caso da Odebrecht. Embora não tenha sido a única empresa brasileira a realizar obras de infraestrutura na região<sup>13</sup>, a Odebrecht, foi uma das que realizou mais obras e a que mais recebeu financiamentos do BNDES pela linha BNDES EXIM Pós-embarque. Entre 2009 e 2014<sup>14</sup>, dos quase US\$14 bilhões de desembolsos do BNDES por essa linha, 41% se referiram a obras da Odebrecht. Apenas a Embraer recebeu mais financiamentos (42% do total). Deve-se ainda ressaltar que, dos aportes realizados pelo BNDES pela linha pós-embarque, entre 2003 e 2014, a América do Sul foi o principal destino, ficando atrás apenas dos Estados Unidos em razão do peso das exportações da Embraer para aquele país. Apenas as obras de infraestrutura realizadas na América do Sul representaram 18% do total de desembolsos. Em ordem decrescente, os países de destino dos maiores aportes do Banco, nesse período, com exceção dos Estados Unidos, foram: Angola (total de US\$ 3,34 bilhões), Argentina (total de US\$ 2,97 bilhões) e Venezuela (total de US\$ 1,82 bilhão) (BNDES transparência, 2017).

---

<sup>10</sup> Dentro do BNDES-Exim pós-embarque há uma modalidade específica voltada para o financiamento à exportação de serviços nacionais, como construção civil e serviços de engenharia e arquitetura (BNDES, 2017).

<sup>11</sup> O Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento da UNASUL, responsável pelos programas de infraestrutura e que englobou os projetos da IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana).

<sup>12</sup> Para mais informações: <[https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20051209\\_not303\\_05](https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20051209_not303_05)>. Acesso em 09 nov. 2017.

<sup>13</sup> Outras construtoras como a Camargo Correa, Andrade Guitierrez, Gueiroz Galvão e OAS também tiveram forte atuação na América Latina.

<sup>14</sup> O BNDES disponibiliza os dados por empresa apenas a partir de 2009.



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Porém, no caso da Odebrecht, verificou-se que, dos financiamentos realizados pelo banco, nenhum deles era parte dos projetos da IIRSA/COSIPLAN. Em contrapartida, dos projetos realizados pela Odebrecht que conseguimos identificar como parte do projeto de integração regional, nenhum deles foi financiado pelo BNDES (ao menos diretamente por meio da linha EXIM pós-embarque) (quadro 1).

**Quadro 1.** Obras executadas pela Odebrecht, na América do Sul, pertencentes à IIRSA/COSIPAN e/ou financiadas pelo BNDES (2006-2014) (US\$)<sup>15</sup>

| ANO  | PAÍS      | PROJETO   | IIRSA/COSIPLAN             | FINANCIAMENTOS BNDES |
|------|-----------|---|----------------------------|----------------------|
| 2004 | Venezuela | Extensão da linha 3 do metrô de Caracas             | -                          | US\$ 78 milhões      |
| 2005 | Argentina | Gasoduto General San Martín                         |                            | US\$ 148,4 milhões   |
| 2006 | Peru      | Concessão e Obras do Eixo multimodal IIRSA-Norte    | Eixo do Amazonas           | -                    |
| 2006 | Peru      | Concessão e Obras da IIRSA-Sul                      | Eixo Peru-Bolívia-Brasil   | -                    |
| 2006 | Venezuela | Conclusão da Ponte Orinoquia                        | Eixo Escudo Guayanés       | -                    |
| 2007 | Argentina | Ampliação Gasodutos troncais                        | -                          | US\$ 436,4 milhões   |
| 2007 | Argentina | Ampliação capacidade gasodutos Cammesa              |                            | US\$636,9 milhões    |
| 2008 | Peru      | Molhe Sul de Porto Callao                           | Eixo Amazonas              | -                    |
| 2008 | Peru      | Terminal de contêineres do Porto Callao             | Eixo Amazonas              | -                    |
| 2008 | Bolívia   | Trechos do Corredor Bioceânico                      | Eixo interoceânico central | -                    |
| 2009 | Venezuela | Metrô de Caracas, Linha 5                           | -                          | US\$ 219, 3 milhões  |
| 2009 | Venezuela | Metrô de Los Teques, Linha 2                        | -                          | US\$ 527,8 milhões   |
| 2010 | Argentina | Estação de Tratamento de Águas Paraná de las Palmas | -                          | US\$ 293,9 milhões   |
| 2010 | Argentina | Ampliação dos gasodutos San Martín                  | -                          | US\$ 226 milhões     |
| 2012 | Equador   | Construção Hidrelétrica Manduriacu                  | -                          | US\$ 90, 2 milhões   |
| 2012 | Argentina | Ampliação gasoduto San Martín                       | -                          | US\$ 67,8 milhões    |
| 2013 | Equador   | Projeto de irrigação Trasvase Daule Vinces          | -                          | US\$ 136, 9 milhões  |
| 2013 | Peru      | Construção da Hidrelétrica de Chaglla (2.500 MW)    | -                          | US\$340, 4 milhões   |

Fonte: elaboração própria a partir dos relatórios da Odebrecht (2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015); BNDES Transparência (2017); UNASUL (2011; 2017).

<sup>15</sup> Os anos referentes às obras financiadas pelo BNDES se referem à data do contrato e os valores ao total desembolsado para cada obra a partir da data do contrato até 2015.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Obviamente, haveria que se fazer um cruzamento de dados entre projetos da carteira IIRSA/COSIPLAN e obras de infraestrutura realizadas por outras empresas brasileiras, na região sul-americana, com financiamentos do BNDES. Há ainda a dificuldade de se identificar os aportes realizados pelo BNDES por meio da CAF. De qualquer maneira, a análise do caso da Odebrecht revela que a atuação do banco brasileiro nem sempre está vinculada ao financiamento de projetos visando à integração regional. Muitas vezes, também se tratam de projetos de interesse nacional dos países da América do Sul. Ademais, iam ao encontro dos interesses das empresas brasileiras que já atuavam na região e possuíam vantagens competitivas as quais foram reforçadas pelo fato de possuírem uma fonte de financiamento importante a qual estava vinculada a outro relevante mecanismo no âmbito regional: o CCR. De acordo com Valdez (2011, p. 85), a partir de 2003, o CCR passou a ser considerado pelo BNDES como uma garantia de empréstimos o que “criou condições iniciais para a inserção no mercado sul-americano”.

A aproximação política entre o governo brasileiro e os governos sul-americanos também favoreceu a atuação das empresas brasileiras de engenharia e construção. Como analisou Vasconcellos (2015), a diplomacia brasileira, promoveu uma série de eventos nas embaixadas brasileiras com o objetivo de apoiar a internacionalização de empresas além de ter mediado eventuais conflitos envolvendo as obras. Além disso, o exercício da diplomacia presidencial na figura de Lula da Silva, com a realização de várias viagens, e sua articulação pessoal com governos da região, também teria sido elemento importante para a atuação das construtoras (Vasconcellos, 2015). No entanto, no caso da Odebrecht, a empresa já atuava na maioria dos países sul-americanos desde as décadas de 1980 e 1990 e já possuía vantagens competitivas para atuar naqueles países. A região passava por um bom momento econômico na primeira década dos anos 2000, principalmente pela elevação dos preços das *commodities* o que favoreceu o aumento de investimentos dos governos nacionais em infraestrutura. Ademais, havia um interesse por parte do Brasil, presente na PDP de incentivar a internacionalização do setor de serviços, no qual



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

o segmento de engenharia e construção está inserido, tendo em vista que a balança comercial brasileira era deficitária naquele setor. Assim, quando da elaboração da PDP, o governo brasileiro definiu metas visando aumentar as exportações do setor para US\$ 40 bilhões, em 2010, e capacitar cinco mil empresários para a exportação (BRASIL, 2010). Dentre as medidas concretizadas podem ser destacadas a ampliação dos recursos do PROEX (Programa de Financiamento às exportações)<sup>16</sup> com a criação de duas novas modalidades de exportação de serviços: uma para empresas com faturamento anual de até R\$60 milhões (PROEX Financiamento à produção exportável) e outra de com limite de financiamento de até US\$ 1 milhão por operação (Brasil, 2010). Mudanças no Fundo de Garantia à Exportação (FGE)<sup>17</sup> como ampliação de recursos durante a crise de 2008-2009 e aumento de garantias de crédito também beneficiou, principalmente, as empresas de engenharia e construção (além da Embraer) (Brasil, 2010).

Portanto, ainda que o BNDES tenha financiado obras que faziam parte do processo de integração regional sul-americano, a expansão do capital brasileiro na região atendia a interesses políticos e econômicos do governo do Brasil – que, ao mesmo tempo em que beneficiava empresas nacionais, reforçava o discurso da política externa de dar prioridade à região.

### V. Conclusiones

Apesar da relativa convergência de ideias entre os governos sul-americanos, principalmente durante a primeira década dos anos 2000, não é possível afirmar que ocorreram avanços significativos em termos de uma integração regional “ mais profunda ” . Apesar de algumas iniciativas tenham sido identificadas, sobretudo no âmbito do MERCOSUL, as decisões permanecem centradas nas presidências dos países membros e as assimetrias permaneceram, como revelam os saldos comerciais do Brasil

---

<sup>16</sup> Programa vinculado ao Banco do Brasil

<sup>17</sup> O FGE foi criado em 1997 e é ligado ao Ministério da Fazenda. As coberturas às operações de Seguro de Crédito às Exportações (SCE), dadas pela União, são cobertas pelo FGE (BNDES, 2017).



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

com seus parceiros de bloco, durante todo o período de nosso estudo (2003 - 2014)<sup>18</sup>. A maior presença de empresas brasileiras na região poderia ser um fator impulsionador de uma maior integração entre as economias dos países, no entanto, nossos estudos sobre a internacionalização de empresas na América do Sul tem demonstrado que as motivações das grandes empresas brasileiras estavam vinculadas a conquista de mercados estratégicos, consolidação de setores e proximidade de matérias-primas. Os financiamentos do BNDES embora tenham apoiado projetos de integração de infraestrutura regional estavam principalmente vinculados a interesses políticos do governo brasileiro e às estratégias de negócios das empresas nacionais.

### VI. Bibliografía

Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. ABDI (2011?). *Relatório de ações 2007-2010*. Brasília, DF.

Amorim, Celso. (2003). Discurso por ocasião da transmissão do cargo de ministro de estado das relações exteriores. Brasília, 1 de Janeiro de 2003. In: *A política externa do Brasil/Luiz Inácio Lula da Silva, Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães*. Brasília: IPRI/FUNAG, pp. 47-60.

Amorim, Celso (2005). Política externa do governo Lula: os dois primeiros anos. *Análise de Conjuntura OPSA*, n.4, março, pp. 1-14.

Amsden, Alice H. (1989). *Asian's next giant: South Korea and late industrialization*. Nova York: Oxford University Press, Inc.

Amsden, Alice H. (2009). *A ascensão do "resto": os desafios ao Ocidente de economias com industrialização tardia*. São Paulo: Editora da UNESP.

Argentina & Brasil. *Consenso de Buenos Aires*. (2003). Disponível em < [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45444/Argentina-Brasil -  
\\_Consenso\\_de\\_Buenos\\_Aires\\_3\\_p.\\_.pdf?sequence=5](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45444/Argentina-Brasil_-_Consenso_de_Buenos_Aires_3_p._.pdf?sequence=5) > Acesso em: 18 nov. 2016.

---

<sup>18</sup> Os maiores saldos foram registrados em 2007 (US\$ 10,11 bilhões); 2008 (US\$ 11,41 bilhões) e 2011 (US\$ 11,80 bilhões) (MRE/DPR/DIC, 2016).



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Aykut, Dick & Ratha, Dilip. (2003) South-South FDI flows: how big are they? *Transnational Corporations*, v.13, n.1, April, pp. 148-176.

Aykut, Dilek & Goldstein, Andrea. (2008) Multinacionais de países em desenvolvimento: o investimento sul-sul chega à maioria. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro, n.95, abril/junho, pp. 66-89.

BNDES e CAF assinam memorando para atuação conjunta na AL e Caribe. BNDES, 9/12/2005. Disponível em: <[https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20051209\\_not303\\_05](https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20051209_not303_05)> . Acesso em: 05 nov. 2017.

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social/Transparência. BNDES (2017). Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/>>. Acesso 16 jan. 2017.

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. (2017). Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home>>. Acesso 16 jan. 2017.

Brasil (2010). Desenvolvimento produtivo e comércio exterior. In: *Balço de governo (2003-2010)*. p.130-210 Disponível em: <[https://i3gov.planejamento.gov.br/textos/livro1/1.4\\_Developimento\\_Produtivo\\_e\\_Comercio\\_Exterior.pdf](https://i3gov.planejamento.gov.br/textos/livro1/1.4_Developimento_Produtivo_e_Comercio_Exterior.pdf)> . Acesso 10 ago. 2017.

Brasil. (2010?). *Íntegra da apresentação da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)*. Inovar e investir para sustentar o crescimento. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/pdp/index.php/sitio/>> Acesso em: 19 maio 2016.

Cantwell, John & Barnard, Helena. (2008). Do firms from emerging markets have to invest abroad? Outward investment and competitiveness of firms. In: Sauvan, Karl.P. (org.) *The rise of transnational corporations from emerging markets: threat or opportunity?* Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, Northampton, Edward Elgar Publishing, Inc., pp. 55-85.

Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (2017). *Ifonográfico*. Disponível em: <<http://www.iirsa.org/infographic>> . Acesso em: out. 2017.

Dunning, John H. & Lundan, Sarianna M. (2008). *Multinational enterprises and the global economy*. Second Edition. Cheltenham, UK/Northampton, USA: Edward Elgar Publishing, Inc.



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Dunning, John H. & Narula, Rajneesh. (1998). *Foreign direct investment and governments: catalysts for economic restructuring*. London and New York: Routledge.

Evans, Peter. (1995). *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

Evans, Peter. (2007). *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*. Colección En Clave de Sur. 1ª Edición: ILSA. Bogotá, Colombia, abril..

Gudynas, Eduardo. (2008). As instituições financeiras e a integração na América do Sul. In: Verdun, Ricardo (org.). *Financiamento e Megaprojetos: uma interpretação da dinâmica regional sul-americana*. Brasília: Inesc, pp. 21-48.

Guimarães, Samuel Pinheiro (2012). A perspectiva brasileira da integração sul-americana. In: A América do Sul e a integração regional. Rio de Janeiro, 2011. Apresentação do Embaixador José Vicente de Sá Pimentel; discurso inaugural do Embaixador Antonio de Aguiar Patriota. Brasília: FUNAG, pp. 93-96.

Lula da Silva, Luiz Inácio (2003). Discurso de posse, no Congresso Nacional, em Brasília. 1 de Janeiro de 2003. In: *A política externa do Brasil/Luiz Inácio Lula da Silva, Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães*. Brasília: IPRI/FUNAG, pp. 25-46.

Malamud, Andrés. (2008). The internal agenda of Mercosur: interdependence, leadership and institutionalization. In: Grace Jaramillo (Eds.), *Los Nuevos Enfoques de la Integración: Más allá del Regionalismo*. Quito: FLACSO, pp. 115-135.

Mercosul. (2005). Decisões do Conselho do Mercado Comum. *MERCOSUL/CMC/DEC. Nº18/05*. Integração e funcionamento do fundo para convergência estrutural do Mercosul. Assunção, 19/VI/05.

Motta Veiga, Pedro da & Ríos, Sandra P. (2008). O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. *Breves Cindes*. Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento, pp. 1-23.

Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Promoção Comercial e Investimentos & Divisão de Inteligência Comercial. MRE/DPR/DIC (2016). *MERCOSUL: comércio exterior*. Março.

Odebrecht. (2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015). *Relatórios Anuais*.

Pecequillo, Cristina Soreanu & Alves do Carmo, Corival. (2015) *O Brasil e a América do Sul: relações regionais e globais*. Rio de Janeiro, RJ: Alta Books.



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Ribeiro, Daniela de F. Kfuri, Regina. (2010). A nova integração regional e a expansão do capitalismo brasileiro na América do Sul. *Observador On-Line*. v. 5, n.4, abril, pp. 1-31. Disponível em: <<http://observatorio.iuperj.br>>>. Acesso em: 04 ago. 2013.

Rigirozzi, Pía. (2010). Region, Regioness and regionalism in Latin America: towards a new synthesis. *LATN – Latin American Trade Network*. Working paper 130. Argentina, abril, pp. 1-17.

Rocha, Daniela Cristina Comin (2013). *O papel da América do Sul na inserção internacional do Brasil: uma análise do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)*. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara.

Rocha, Daniela Cristina Comin & Moreira Jr., Hermes (2016). Os desafios de Brasil e Argentina na construção de um projeto autônomo de inserção internacional: a integração regional e o MERCOSUL nos governos Lula da Silva e Néstor Kirchner. In: Silva, Marcos Antonio da & Johnson, Guillermo Alfredo (orgs). *Fronteiras invisíveis: as relações do Brasil com a América Latina*. Dourados, MS: Ed.UFGD

Rugman, Alan. (2008). How global are TNCs from emerging markets? In: Sauvant, Karl.P. (org.) *The rise of transnational corporations from emerging markets: threat or opportunity?* Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, Northampton, Edward Elgar Publishing, Inc., pp. 86-106.

Saraiva, Miriam Gomes. (2010). A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalismo pragmático x autonomistas. *Real Instituto Elcano*, ARI 46, p.1-9.

Saraiva, Miriam Gomes. (2013). Novas abordagens para análise dos processos de integração na América do Sul: o caso brasileiro. *Carta Internacional*. Vol.8, n.1, janeiro/junho, pp .13-21

Serbín, Andrés. (2010). Regionalismo y soberania nacional en América Latina: los nuevos desafios. *Documentos CRIES*. Buenos Aires: Nueva Sociedad/CRIES, pp. 1-27.

Soares de Lima, Maria R. & Coutinho, Marcelo V. (2006). Integração Moderna. *Análise de Conjuntura OPSA*, n.1, janeiro, pp. 1-15.

União das Nações Sul-Americanas (2011). *Agenda de projetos prioritários de integração (API)*. Novembro.



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Valdez, Robson Coelho Cardoch .(2011). *A internacionalização do BNDES no governo Lula*. 2011. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

Vasconcellos, Patrícia Mara Cabral de. (2015). A política externa brasileira e a internacionalização de empresas de engenharia e construção na América do Sul, a partir de 2002. *Tese de doutorado*. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, do Instituto de Relações Internacionais, da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais. Brasília.