

4.

Políticas públicas e atores governamentais

*“[É necessário] Uma relação íntima entre setor público e setor privado. Íntima no bom sentido, ou seja, uma relação de parceria, de cooperação, de apoio do governo às suas empresas, sejam privadas nacionais ou estrangeiras. Temos que fazer isso. Vamos entrar numa fase de internacionalização de parte das nossas grandes empresas e isso é um trunfo para o país. Todos os países que tiveram desenvolvimento sólido conseguiram estabelecer uma aliança, uma parceria (entre Estado e setor privado) para o que der e vier. Mas também não se quer inventar a roda. Você precisa ter o capitalista.”**

O debate sobre qual deve ser o papel do Estado na economia sofreu uma mudança a partir da eleição de governos chamados "progressistas" na América do Sul, incluindo a eleição de Lula no Brasil. Distanciando-se da representação discursiva e construção ideológica dos anos 1990, quando o Estado foi colocado em oposição ao mercado, significando ineficiência e um "peso" burocrático frente à eficiência resultante do comportamento competitivo do setor privado, agora Estado e mercado passam, aparentemente, a ter interesses e ações convergentes e complementares para levar a cabo uma estratégia de desenvolvimento baseada em projetos de infraestrutura, energia e exportação de commodities. O apoio à internacionalização de empresas brasileiras acompanha essa mudança: a expansão dessas firmas num contexto de competitividade global é representada como um sinal de "novo estágio de desenvolvimento" do Brasil como um todo.

Alguns pesquisadores brasileiros concordam com a ideia de que deve haver uma política de Estado para promover a expansão internacional de firmas com sede no Brasil, dentro de um projeto de desenvolvimento mais amplo. Para Iglesias/ Motta Veiga, uma avaliação das políticas públicas de apoio a essa expansão deve considerar o resultado total para a economia da não realização do investimento no exterior versus o resultado de realizar o investimento externo. Se uma empresa é competitiva localmente e ainda tem oportunidades de investimento na economia doméstica, é possível que o investimento externo dessa firma diminua o emprego, as exportações e a renda no país de origem. Porém, se a empresa estiver perdendo competitividade, a

* Dilma Rousseff, em entrevista na sua antiga função de ministra. Ver SAFATLE; ROMERO. Governo quer companhias fortes e globais, diz Dilma. **Valor Econômico**, 24 de setembro de 2007

realocalização do investimento para outros mercados pode ajudar a melhorar a competitividade, equilibrar sua situação financeira, elevar a sofisticação das atividades e ter externalidades positivas sobre fornecedores¹. Segundo os autores, há justificativa e benefícios em adotar políticas de apoio ao investimento externo, mas ela não precisa ser generalizada.

Do mesmo modo, Arbix/Salerno/De Negri afirmam que ações governamentais não devem ser irrestritas. Ao contrário, devem incentivar investidores voltados à inovação. A inovação tecnológica deve ser o parâmetro relevante para a adoção de ações governamentais de apoio à internacionalização das firmas brasileiras, pois essas, além de impulsionar as exportações, tornam mais virtuosa a inserção da empresa no comércio internacional ao agregar valor ao produto exportado². Apesar das empresas com foco em inovação serem aparentemente a minoria entre as que principais multinacionais brasileiras³, para os autores, o financiamento deveria considerar ações pré-estruturadas, fazendo com que as empresas que já fazem significativo esforço para realizar inovações tecnológicas ampliem esse potencial ao internacionalizar-se. Além disso, incentivos devem estar associados a mecanismos que fomentem o aumento dos gastos privados em atividade inovadoras no Brasil⁴.

Seguindo a mesma linha, Tavares reafirma a necessidade de uma visão clara sobre quais são os objetivos estratégicos de desenvolvimento do país, a exemplo das políticas de apoio na Ásia, evitando promover a internacionalização pela internacionalização⁵. Em sua consulta com empresários, esses sugerem políticas públicas para apoiar o investimento por meio de: regras claras, transparentes e marco regulatório adequado; acordos bilaterais de comércio, fortalecimento do Mercosul e outros acordos comerciais regionais; reforma tributária, trabalhista e política;

¹ IGLESIAS; MOTTA VEIGA, loc.cit., p. 432

² ARBIX; SALERMO; DE NEGRI, loc.cit., p. 16

³ Segundo Afonso Fleury (Poli-USP), não há uma estratégia brasileira de expansão internacional, mas sim a ocupação de espaços que se abrem em outros países. Americanos e europeus teriam deixado setores pesados, que exigem muita mão de obra e manipulação de material, como a mineração e a siderurgia, concentrando seus investimentos em empresas que agregam mais conhecimento e inovação, como a área de tecnologia e informação. Com isso, as empresas brasileiras desenvolveram competência e ocuparam espaços dessas indústrias mais pesadas, não sendo ameaçadas pela concorrência nesses setores, porém perpetuando o lugar do Brasil como exportador de produtos primários e importador de tecnologia. Ver declarações em VALOR ECONOMICO. **Revista Multinacionais Brasileiras**, ano 4, número 4, setembro de 2011, p. 11-12

⁴ ARBIX; SALERMO; DE NEGRI, loc.cit.

⁵ TAVARES, loc.cit., p. 35

infraestrutura física e tecnológica; apoio as exportações; formação de parcerias e alianças, entre outros. Essas políticas favoreceriam um ambiente de negócios para promover uma internacionalização positiva, e não "às avessas"⁶. Mais recentemente, em pesquisa da Fundação Sobeet, os empresários declaram que, para aumentar seus investimentos no exterior, o governo brasileiro deveria aumentar o financiamento ao investimento e à atividade no exterior (29,3 %), reduzir impostos, seja por meio de tratados para evitar a bitributação (23%) ou com programas de dedução fiscal (21%), selar acordos de proteção contra risco político (15,1%) e dar apoio informal (9,4%)⁷.

Tratados internacionais com outros países, cujos conteúdos dizem respeito ao comércio e investimento, o papel dos bancos públicos de financiamento e dos atores governamentais que almejam uma nova forma de atuação internacional do Brasil - em suma, estes são eixos fundamentais de políticas públicas de apoio e fomento a empresas, espelhadas em medidas governamentais em outros países "emergentes" ou nas potências tradicionais, que buscam alinhar o mercado doméstico ao externo. Pode haver políticas diretas, que objetivam, explicitamente, a ascensão internacional de grupos nacionais (financiamento de determinados projetos internacionais, missões de promoção comercial, etc.), ou indiretas, como incentivos à inovação ou reformas regulatórias.

Para Sennes/Mendes⁸, as empresas brasileiras se encontram entre dois modelos. De um lado, há o chamado "modelo OCDE", que abarca firmas de países de "capitalismo maduro", refletindo o modelo liberal clássico de empresas com estratégia corporativa definida tanto na relação com investidores, quanto com agências governamentais e multilaterais. Elas são sensíveis e vulneráveis a riscos, uma vez que operam no mercado financeiro. Em geral, recebem apoio governamental por meio de crédito, fomento à inovação, capacitação, etc.⁹. De outro lado, há o "modelo de capitalismo estatal", cujas empresas seguem a linha política do país de origem. Seu desempenho está vinculado às prioridades políticas e estratégicas desse país. Elas são,

⁶ Ibid., p. 36. Conforme já exposto, uma internacionalização às avessas, ou "desvio" de investimento, seria aquela motivada por melhores custos e menor risco do que o mercado doméstico.

⁷ VALOR ECONOMICO. **Revista Multinacionais Brasileiras** 2011, loc.cit., p. 9

⁸ SENNES, R.; MENDES, R. Políticas públicas e multinacionais brasileiras. IN: ALMEIDA; RAMSEY (org.). **A ascensão das multinacionais brasileiras**. O grande salto de pesos-pesados regionais a verdadeiras multinacionais. Rio de Janeiro: Elsevier; Belo Horizonte: Fundação Dom Cabral, 2009

⁹ Ibid., p. 159-60

em maioria, estatais ou parcialmente estatais, e recebem financiamento direto dos governos. Nesses casos, há menos sensibilidade à imagem corporativa, já que não dependem estritamente do mercado financeiro¹⁰. De acordo com os autores, as multinacionais brasileiras transitam entre esses dois polos, tendendo, em sua maioria, para o "modelo OCDE". Mesmo o Brasil não sendo signatário da sua regulação multilateral de investimentos, as empresas reproduzem, em boa parte, as condutas de negócios da organização¹¹.

Os autores apontam para categorias da UNCTAD para avaliar as políticas de facilitação e fomento à internacionalização. No que tange ao fluxo de capitais, o Brasil não tem restrições, não havendo limitações à saída de IED de empresas com sede no Brasil, com exceção de instituições financeiras, que precisam de aprovação prévia do Banco Central¹². Com relação aos acordos internacionais, o Brasil não fechou nenhum acordo para proteção de investimentos com outros países. De acordo com Goldstein, em 2004 havia 653 Acordos Bilaterais de Proteção de Investimento entre países em desenvolvimento (28% dos 2300 acordos mundiais), assinados entre 113 países, sendo sua maioria (68%) na Ásia¹³. O Brasil, apesar de ter assinado acordos com 15 países ao longo dos anos 1990, não teve nenhum deles votado no Congresso Nacional, sendo posteriormente excluídos da agenda, por representarem uma possível ameaça aos direitos soberanos do país. Dois protocolos foram assinados no âmbito do Mercosul (Protocolos de Buenos Aires e de Colônia), porém não entraram em vigor no Brasil¹⁴.

Hoje, há uma tendência a mudança desse quadro, dado o volume de investimento de empresas brasileiras na América do Sul e os conflitos gerados por elas. Em um documento de posicionamento estratégico, empresários representados na Confederação Nacional da Indústria afirmam que a agenda de interesses dos investidores brasileiros na América do Sul está organizada em torno de negociações comerciais e diplomáticas para facilitar o acesso a mercados; discussão e negociação de acordos de proteção de investimento; e reforma de aspectos do tratamento

¹⁰ Ibid., p. 162

¹¹ Ibid., p. 163

¹² Ibid., p. 164

¹³ GOLDSTEIN, Andrea. **Multinational companies from emerging economies**. Composition, conceptualization and direction in the global economy. London: Palgrave Macmillan, 2007, p. 102

¹⁴ SENNES; MENDES, loc.cit., p.164

tributário dos lucros no exterior. Nesse sentido, considera-se imperativo avançar no funcionamento dos acordos de proteção de investimento, uma vez que os setores de infraestrutura e serviços seriam "os preferidos para as intervenções regulatórias arbitrárias que geram rompimento dos contratos e regras que os tratados protegem". Propõe-se fazer "uma revisão das experiências argentina e boliviana", analisando os condicionantes da ruptura e a evolução de negociações¹⁵. O governo Lula apontou para uma mudança de posicionamento, atendendo possivelmente a esses interesses empresariais: cláusulas de proteção de investimentos no exterior estão sendo gradualmente negociadas pelo Brasil no âmbito do Mercosul, recorrendo ao fato de países como Argentina e Uruguai possuírem acordos bilaterais de investimentos com países europeus e EUA¹⁶.

Outro mecanismo de proteção de investimentos são os seguros privados contra riscos políticos. O Brasil não dispõe de tais dispositivos, porém as greves dos trabalhadores da Gerdau nos EUA, em 2005, e da Vale Inco no Canadá, em 2009, parecem estar forçando uma mudança desse quadro. Seguros privados lançaram apólice para risco político, como greves, nos países "desenvolvidos" como EUA¹⁷. Há, no entanto, outros mecanismos específicos para garantir investimentos, como o Convênio de Crédito Recíproco (CCR) da Aladi, que é coordenado pelos bancos centrais e serve como um instrumento de compensação de crédito. Esse mecanismo foi utilizado para o crédito do BNDES ao Equador para a construção da hidrelétrica San Francisco pela Odebrecht. Ademais, existe o Seguro de Crédito à Exportação, que cobre riscos políticos e comerciais relacionados à exportação, podendo incluir serviços de engenharia¹⁸.

Além dos acordos de proteção de investimento, outra categoria da UNCTAD, também apontada pelos empresários, são os acordos para evitar a bitributação. Em 2006, havia 312 Tratados sobre Bitributação entre países em desenvolvimento, assinados por 94 países, representando 14% do total mundial¹⁹. O Brasil mantém

¹⁵ Confederação Nacional da Indústria (CNI). **Os interesses empresariais brasileiros na América do Sul**: Sumário Executivo. Brasília: CNI, 2007, p. 22-23

¹⁶ RITTER, D. Bloco quer acordo para proteger empresas. **Valor Econômico**, 17 de dezembro de 2010, p. A4

¹⁷ ROCHA, J. Apólice protege contra greve no exterior. **Valor Econômico**, 8 de fevereiro de 2010

¹⁸ SENNES; MENDES, loc.cit., p. 166-7

¹⁹ GOLDSTEIN, loc.cit., p. 103

acordos de bitributação com 29 países, sendo 16 da Europa, seis da Ásia, cinco da América Latina, um da América do Norte e um da África. Argumenta-se que a Receita Federal tem resistência a esses acordos, pois significariam a perda de arrecadação no Brasil sobre investidores desses países²⁰.

Ademais da importância dos acordos internacionais, empresários reafirmam o papel fundamental dos atores governamentais, como o apoio do Ministério de Relações Exteriores e das embaixadas, o bom relacionamento diplomático com países vizinhos e com a África e a atuação da Agência de Promoção à Exportação e Investimento (APEX)²¹. A Fundação Dom Cabral aponta o empenho do presidente Lula em tornar o Brasil um “líder regional” como um fator que explica a forte presença do capital brasileiro na América Latina²². Segundo Iglesias/Motta Veiga, uma das dificuldades para a internacionalização das firmas domésticas é a falta de conhecimento dos mercados externos e das regulamentações que afetam o investimento. Uma ação de organização e divulgação de informações deveria incluir dados sobre os mercados externos, sobre as políticas regulatórias do investimento no exterior, assim como sobre a organização de missões de empresários para o exterior e o estímulo de missões empresariais estrangeiras no país²³. Esse papel vem sendo parcialmente cumprido pela APEX e pelos departamentos de promoção comercial das embaixadas que, segundo Sennes/Mendes, têm melhorado seus mecanismos de informação e assistência técnica²⁴. Ao levantar informações, identificar setores estratégicos, abrir escritórios regionais a fim de facilitar a familiarização de empresas com novos mercados, e promover infraestrutura, a APEX ajudaria a que as vantagens comerciais, produtivas e tecnológicas da internacionalização transbordem para mercado interno²⁵.

Por fim, é afirmado que uma linha de financiamento de longo prazo é componente central de uma política para estimular o investimento no exterior. O país também desenvolveu mecanismos de financiamento à internacionalização de empresas

²⁰ VALOR ECONOMICO. **Revista Multinacionais Brasileiras** 2011, p. 8

²¹ TAVARES, loc.cit., p. 38

²² Fundação Dom Cabral. **Ranking das Transnacionais Brasileiras 2010**. Repensando as estratégias globais”, loc.cit., p. 11

²³ IGLESIAS; MOTTA VEIGA, loc.cit., p. 442-3

²⁴ SENNES; MENDES, loc.cit., p. 165-6

²⁵ TAVARES, loc. cit., p. 39

brasileiras através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). A linha de crédito do BNDES inclui a construção ou aquisição de unidade produtiva desde que como complementariedade à atividade exportadora. Custos, nível de participação e prazos são negociados caso a caso. São definidas metas de desempenho exportador e compromisso de manutenção do controle nacional do capital, mas somente durante o período de financiamento. O banco não assume risco político no país receptor²⁶. Temos, com isso, dois pilares importantes da ligação entre Estado e empresas: a política de crédito e a política externa.

4.1 Política de crédito

Diversas formas de financiamento são apontadas como fonte de apoio à internacionalização das empresas multinacionais brasileiras, porém o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é indicado como um dos principais instrumentos²⁷. O BNDES, criado em 1952, passou por transformações nas diferentes gestões governamentais e dinâmicas da economia brasileira e mundial. Ele atuou desde a consolidação do modelo de substituição de importações, até os processos de privatizações no Brasil, financiando parcial ou integralmente capitais estrangeiros e nacionais na aquisição das empresas estatais. A importância do Banco em termos de recursos é crescente, não somente para economia brasileira: desde 2005 o volume de créditos do BNDES aumentou 391% e é hoje maior do que o Banco Mundial. Em 2010, ele concedeu US\$ 96,32 bilhões em empréstimos, significando 3,3 vezes mais que os US\$ 18,6 bilhões concedidos pelo Banco Mundial naquele ano²⁸. No mesmo ano, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) concedeu

²⁶ Ibid.

²⁷ Outras formas de financiamento são a participação em bolsas de valores, especialmente de Nova Iorque e São Paulo, assim como recursos próprios das empresas, ou empréstimos e apoio técnico de bancos no exterior.

²⁸ LEOPOLDO, R. BNDES já empresta três vezes mais que o Banco Mundial. **Estado de São Paulo**, 10 de março de 2011. É necessário notar, entretanto, que o Banco Mundial repassa recursos ao BNDES, como no caso do Empréstimo Programático para o Desenvolvimento em Gestão Ambiental Sustentável no valor de US\$ 1,3 bilhão, em 2008. Isso teria levado a mudanças estruturais dentro do banco para desenvolver sua área ambiental. Ver TAUTZ, C.; SISTON, F.; LOPES PINTO, J. R.; BADIN, L. O BNDES e a reorganização do capitalismo brasileiro: um debate necessário. IN: **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico: 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p. 283

US\$ 11,4 bilhões e a Cooperação Andina de Fomento (CAF) US\$ 4,6 bilhões²⁹. Os fundos do BNDES são públicos, provindos do Tesouro Nacional, de impostos e contribuições públicas, como o Fundo de Amparo ao Trabalhador. O Banco, porém, também capta recursos no mercado externo, bancos estrangeiros, além de agências de fomento de outros países, e multilaterais, como o próprio Banco Mundial³⁰.

Podemos afirmar que, no âmbito da gestão de Lula (2002-2010), o Banco passou por dois momentos fundamentais de internacionalização. O primeiro foi a criação, a partir de 2003, da linha de crédito específica para internacionalização das empresas brasileiras. O BNDES alterou seu estatuto e passou a apoiar empresas de capital brasileiro com projetos no exterior, desde que estas contribuam para o “desenvolvimento social e econômico do país”³¹. A discussão que leva a essa mudança de atuação baseia-se na já mencionada "necessidade" imposta pela globalização de melhorar a competitividade das firmas nacionais via acesso a recursos e mercados³². Alem/Cavalcanti argumentam que o investimento no exterior “transborda para trás”, levando junto outras empresas prestadoras de serviço. Os autores estabelecem a relação entre desenvolvimento nacional e internacionalização das empresas: “em uma economia globalizada, a competitividade das firmas nacionais em mercados estrangeiros torna-se crescentemente importante para a performance do país como um todo. (...) Sem firmas competitivas internacionalmente, um país não

²⁹ Dados obtidos em "BNDES assina acordo com bancos de desenvolvimento dos BRICS", nota 14 de abril de 2011 em www.bndes.gov.br

³⁰ Segundo matérias do jornal Valor Econômico, outras captações internacionais recorrentes são a emissão de título de dívida e bônus no mercado global (que gerou, em 2010, US\$1 bilhão) e a captação junto a agências estrangeiras como, por exemplo, a agência multilateral dos países nórdicos (NIB), através da qual conseguiu US\$60 milhões, e o Japan Bank for International Cooperation, junto ao qual captou US\$300 milhões, em 2010. O Banco Europeu de Investimentos (BEI) é outro importante prestador, destinando 500 milhões de Euros em 2010 ao BNDES, para que esse repassasse a grupos europeus atuando no Brasil, como o Energias do Brasil, ArcelorMittal e Comgás. Em 2011, o BNDES fechou o primeiro empréstimo com um banco privado desde 2000, o japonês Bank of Tokyo-Mitsubishi, no valor de US\$ 300 milhões, Ver DURAO, V. S. BNDES quer financiar direto no exterior. **Valor Econômico**, 8-9-10 de janeiro de 2010; LUCCHESI, C. P. BEI planeja realizar empréstimos em reais no país pela primeira vez. **Valor Econômico**, 15 de março de 2010; MOREIRA, A. BEI mira o Brasil e empresa 500 milhões ao BNDES, **Valor Econômico**, 17 de fevereiro de 2010; GOES, F. BNDES troca emissões de bônus por empréstimos. **Valor Econômico**, 6 de outubro de 2011

³¹ Artigo 9º, II, Estatuto Social do BNDES. Disponível em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/Legislacao/estatuto_bndes.html

³² ALEM, A. C. ; CAVALCANTI, C. E. O BNDES e o apoio à internacionalização das empresas brasileiras. *Revista do BNDES*, v. 12, n. 24, dezembro 2005

pode melhorar a sua performance econômica”³³. As contrapartidas ao aumento da competitividade dessas firmas seriam o aumento das exportações, a transferência de tecnologia e a repatriação de divisas³⁴. Nesse sentido, no marco conceitual do Banco exposto por esses autores, interesses públicos e privados se unem: a necessidade de apoio às empresas é justificada pelos ganhos gerados para o país como um todo, e não somente para as próprias empresas.

O segundo momento foi a abertura de um escritório e uma subsidiária no exterior. A subsidiária BNDES *Limited*, aberta em Londres em novembro de 2009, é uma empresa de investimento com a finalidade de participação acionária em outras empresas. Ela também tem a função de captar recursos no mercado e nas agências financeiras, podendo, com isso, emprestar às empresas brasileiras diretamente do exterior, sem que esses recursos sejam repatriados ao Brasil. Ademais, a subsidiária serve como observador do mercado global e fornecedor de informações às empresas³⁵. Além de Londres, o Banco abriu, em agosto do mesmo ano, um escritório no Uruguai, onde se situa a sede política do Mercosul, com o objetivo de aportar recursos diretamente nos projetos de integração regional. Segundo o vice-presidente do BNDES, João Carlos Ferraz, o processo de internacionalização do próprio banco é um movimento político por um lado, e econômico-financeiro por outro. Do ponto de vista financeiro, o banco teria vantagens em construir uma curva de juros de longo prazo para lançar ativos. Segundo Ferraz, é preciso estar presente permanentemente no mercado internacional para ser avaliado e ter um *rating*, aumentando assim o preço dos títulos do BNDES. A subsidiária de Londres é, desse modo, necessária para captação e também para oferecer melhores condições de relacionamento com outros atores financeiros. Do ponto de vista político, segundo Ferraz, interessa ao governo projetar as vantagens de os países terem um banco de desenvolvimento forte. O

³³ Ibid., p. 56

³⁴ Ibid., p. 69

³⁵ Empresários como o presidente da Vale, do Bradesco e da Bolsa de Valores de São Paulo participaram da inauguração da subsidiária do Banco em Londres. DURAO, V. S. BNDES quer financiar direto no exterior. **Valor Econômico**, 8-9-10 de janeiro de 2010; LAMUCCI, S. Para BNDES, momento é bom para aquisições no exterior. **Valor Econômico**, 5 de novembro de 2009; "Sistema BNDES" em www.bndes.gov.br

BNDES serviria como um modelo de banco desse tipo para outros países. Apesar desses objetivos, a filial em Londres não está, até o momento, operacional³⁶.

O Banco deu outros passos internacionais como, por exemplo, o fechamento de acordos de cooperação e parceria com outros bancos de desenvolvimento. Segundo Ferraz, essas parcerias são oportunidades para o Banco se fortalecer junto a outros bancos primos. Recentemente, na cúpula dos países BRICS em Sanya, em 2011, o BNDES fechou um acordo de cooperação com os bancos de desenvolvimento e Exim da China, Índia e Rússia. O acordo prevê a facilitação de transações e projetos em comum, fortalecimento das relações comerciais e econômicas, a composição de um arcabouço que possa prover financiamento e serviços bancários a projetos de investimento de interesse comum, assim como a possibilidade de criação de uma entidade interbancária no futuro. As partes se comprometeram a trocar informações sobre projetos de interesse compartilhado nas áreas de infraestrutura, energia, indústrias-chave, indústrias tecnológicas e setores exportadores, desenvolvendo mecanismos de apoio à internacionalização de empresas³⁷. Em 2004, o BNDES já havia fechado um acordo com o banco estatal chinês CTIC, com o objetivo de investir em projetos de infraestrutura ferroviária e portuária na América do Sul para escoamento de produtos brasileiros pelo Pacífico³⁸. Outros exemplos são o acordo de cooperação com o Exim Bank dos EUA, com o objetivo de promover investimentos e projetos de interesse de empresas brasileiras e estadunidenses, comprometendo-se a trocar informações e realizar encontros com o fim de identificar programas e setores de negócios³⁹; com o Japan Institute for Overseas Investment (JOI), o BNDES

³⁶ Entrevista com João Paulo Ferraz em 10 de novembro em 2011 no Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio

³⁷ Memorandum on Cooperation among Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES and China Development Bank Corporation and Export - Import Bank of India and State Corporation Bank for Development and Foreign Economic Affairs (Venesheconombank), 15 de abril de 2011. Disponível em http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentos-emitidos-por-altas-autoridades/memorando-on-cooperation-among-development-banks-of-bric-countries/at_download/file

³⁸ Segundo divulgado na imprensa, o banco chinês teria US\$ 100 bilhões para investimentos fora da China. Os projetos de infraestrutura com investimento do CTIC e do BNDES estão no marco do projeto de integração física na América do Sul, sobre o qual discutiremos mais a frente. Ver MALTA, C. China é um shopping para realização de bons negócios, diz Lula. **Valor Econômico**, 25 de maio de 2004

³⁹ "BNDES e Ex-Im Bank dos EUA assinam acordo de cooperação", nota BNDES, 28/06/2010. Disponível em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2010/financas/20100628_ex_im_bank.html

divulgou um memorando de entendimento com a intenção de ampliar a cooperação para as áreas de tecnologia de informação e indústria automobilística, além do setor de recursos naturais⁴⁰; já com a Corporación de Fomento de la Producción (Corfo) do Chile, o banco assinou um memorando de entendimento para cooperação técnica, objetivando desenvolver instrumentos comuns para a implementação de políticas de apoio à inovação, fortalecimento de pequenas e médias empresas e o incremento dos investimentos brasileiros no Chile⁴¹. O BNDES também criou junto com o governo brasileiro, em 2010, uma agência de crédito à exportação como subsidiária integral do banco (EXIM Brasil), visando a centralizar e ampliar o apoio governamental ao setor exportador. Juntamente com essa agência, o Banco tornou-se administrador do Fundo Garantidor de Comércio Exterior (FGCE), responsável por prestar garantia às operações do EXIM Brasil⁴².

Esses são apenas alguns exemplos, que não esgotam os diferentes passos dados pelo banco no sentido da internacionalização crescente de suas atividades e o alinhamento de seu perfil com outros bancos de desenvolvimento e apoio à exportação e ao investimento externo. No que tange a este último, segundo Ferraz, os projetos das empresas podem ser direcionados a três diferentes áreas do banco, a AEX (exportação de bens e serviços), a AINT (responsável pelo apoio às empresas, operações de títulos e relações institucionais no exterior) e as áreas operacionais, que podem apoiar empresas em processos menores e mais pontuais de internacionalização⁴³. De acordo com o divulgado na revista "Multinacionais Brasileiras", do Valor Econômico, de 2005 até julho de 2011, o BNDES já proveu R\$

⁴⁰ "BNDES assina memorando com o JOI, entidade japonesa de promoção do investimento externo", nota BNDES, 21/07/2010. Disponível em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2010/institucional/20100721_japao.html

⁴¹ "BNDES e Corfo, do Chile, ampliam cooperação técnica", nota BNDES, 25/08/2008. Disponível em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2008/20080825_not139_08.html

⁴² Segundo noticiou o próprio Banco, a agência EXIM deverá "robustecer as vendas externas brasileiras, ampliando as oportunidades de acesso ao mercado internacional para produtos e serviços de alto valor agregado, fabricados e originados em nosso país". O Banco será responsável pela análise de risco das operações da EXIM de forma segregada do FGCE. O fundo, por sua vez, teria um patrimônio inicial de R\$ 2 bilhões, sendo de natureza privada, não ficando submetido ao contingenciamento orçamentário. As notícias sobre o fundo não deixam claro, entretanto, o que significa ser uma entidade de natureza "privada" e como isso será operacionalizado pelo agente público. "Governo cria EXIM Brasil como subsidiária do BNDES", nota BNDES, 05/05/2010. Disponível em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2010/to das/20100505_Exim_Brasil.html

⁴³ Entrevista João Carlos Ferraz, loc.cit.

12,7 bilhões em projetos de internacionalização, que envolvem aquisições, *joint ventures*, projetos novos (*greenfield*) e expansões. Nesse período, 18 empresas foram contempladas em 23 operações encaixadas nos critérios do Banco⁴⁴. Seriam atendidas as demandas nacionais por projetos de inserção internacional, sem priorizar setores. Para a obtenção do crédito, elas devem apresentar uma gestão estruturada, e demonstrar que o projeto internacional gera vantagens para o país, como a transferência de tecnologia⁴⁵. Os pedidos são analisados individualmente, e não há divulgação pública sobre os critérios específicos, os termos e os valores dos projetos financiados. Segundo uma amostragem interna do Banco, entre 140 empresas de 23 segmentos, os setores mais apoiados foram o de alimentos (16 empresas), veículos (13 empresas) e construção (10 empresas)⁴⁶.

O primeiro grande empréstimo desse programa foi de US\$ 80 milhões ao frigorífico Friboi, para a compra de 85% da principal empresa de carne bovina na Argentina, a americana Swift Armour; dois anos depois, a holding do Banco para participação acionária, o BNDESPar, concedeu um novo empréstimo de R\$ 4,5 bilhões ao conglomerado JBS-Friboi para a compra da Swift&Co. e Pilgrim's Pride Corp nos EUA, tornando a empresa, hoje, uma das mais internacionalizadas. Em 2008, o BNDESPar detinha 20% das ações da JBS-Friboi, passando, no último ano, para 35%, como forma de eliminar dívidas e debêntures, o que exemplifica, de forma categórica, um caso de mescla entre capital privado e estatal⁴⁷. Outros exemplos recentes de financiamento de projetos internacionais pelo BNDES é a compra de uma fábrica na Índia pela WEG (aporte de R\$ 65,4 milhões do banco) e diferentes aquisições da Eurofarma na América do Sul, nos anos de 2009 e 2010⁴⁸.

O Banco se tornou um ator da política externa brasileira, na medida em que é atualmente um dos principais financiadores da integração de infraestrutura sul-

⁴⁴ VALOR ECONOMICO. *Revista Multinacionais Brasileiras* 2011, loc.cit., p. 18.

⁴⁵ Ibid., p. 19

⁴⁶ A amostragem considerou empresas com atividade fora do país que entre 2000 e 2010 tomaram ao menos R\$ 10 milhões em empréstimos do banco para programas de internacionalização e/ou exportação. Ver ibid., p. 20

⁴⁷ SENNES; MENDES, loc.cit., p. 168; VALOR ECONOMICO. *Revista Multinacionais brasileiras* 2008; e ALEM; CAVALCANTI, loc.cit.; VALENTI, G. BNDES terá 35% da JBS após trocar debêntures. *Valor Econômico*, 19 de maio de 2011; PRADA, P. Combate à inflação ressalta papel do BNDES na economia, Wall Street Journal Americas, em *Valor Econômico*, 13 de junho de 2011. O caso levou a Justiça Brasileira a abrir inquérito de investigação (ROSAS, R. Ministério Público abre inquérito sobre BNDES e JBS. *O Globo*, 15 de fevereiro de 2011)

⁴⁸ VALOR ECONOMICO. *Revista Multinacionais Brasileiras* 2011, p. 19

americana, conduzida, em boa medida, pelos conglomerados de engenharia e construção com sede no Brasil. O enfoque do Banco na integração da infraestrutura envolve a coordenação com outras instâncias governamentais, principalmente o Ministério de Relações Exteriores⁴⁹. No plano doméstico, o BNDES é o principal financiador do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que integra a Iniciativa de Integração de Infraestrutura para a América do Sul (IIRSA). Lançada no ano 2000, a IIRSA é composta por projetos nas áreas de transporte, energia e telecomunicações, que abrangem doze países e divide a América do Sul em dez grandes eixos. Esses são pensados a partir da integração entre cadeias produtivas e do aumento do fluxo comercial regional, com a finalidade de convergir com o circuito de troca mundiais, de modo a facilitar o escoamento das exportação para os mercados dos EUA, Europa e Ásia- Pacífico.

Em 2003, durante a gestão de Carlos Lessa, o Banco criou um Departamento de Integração da América do Sul, ligado à área de comércio exterior⁵⁰. As aprovações iniciais de créditos foram de US\$ 600 milhões para a Bolívia, US\$ 1 bilhão para obras de empresas brasileiras na Venezuela e, no marco da ajuda à Argentina na recuperação da crise de 2001/2, a criação de um fundo de US\$ 1 bilhão para apoio ao comércio bilateral Brasil-Argentina em 2003, figurando, por primeira vez, o apoio do Banco à exportação de outro país⁵¹. Esse fundo também foi utilizado para operações e obras de empresas brasileiras na Argentina, como a construção de um gasoduto pela Petrobras⁵². O financiamento às obras de infraestrutura por empresas brasileiras na América do Sul exigiu a extensão do apoio à exportação para incluir o setor de serviços e certa flexibilização das operações do Convênio de Crédito Recíproco (CCR), de modo que os contratos fechados com países vizinhos passassem a garantir

⁴⁹ ALEM; CAVALCANTI, loc.cit., p. 71. De acordo com o Ministério de Relações Exteriores, além do BNDES, participam das atividades para promoção do comércio e investimentos o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MiDIC), Ministério da Fazenda, Tesouro Nacional, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Banco do Brasil/Proex, Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (COFIG) e Câmara de Comércio Exterior (CAMEX). Ver Ministério de Relações Exteriores (MRE). **Balanço da Política Externa 2003-2010**. Disponível em www.itamaraty.gov.br (acesso janeiro de 2011).

⁵⁰ HOLLANDA, D. BNDES cria departamento para apoiar integração sul-americana. **Valor Econômico**, 8 de agosto de 2003

⁵¹ Id. Fundos do BNDES também cobrirá projetos de infraestrutura na Argentina. **Valor Econômico**, 6 de maio de 2003

⁵² VALOR ECONOMICO. Petrobras usará recursos do BNDES e fundo argentino em novo gasoduto., 22 de setembro de 2004

que os seus bancos centrais também cobrissem os riscos das exportações de bens e serviços para realização das obras⁵³.

Segundo o Ministério de Relações Exteriores, apesar da contribuição financeira do BID, CAF e Fonplata para a elaboração dos projetos da IIRSA, a maior parte dos resultados obtidos no desenvolvimento da infraestrutura regional em termos de obras executadas podem ser atribuídos ao BNDES e ao Banco do Brasil-Proex, por meio de seus programas de financiamento à exportação. O Brasil aprovou, entre 2003 e 2010, mais de US\$ 10 bilhões em financiamento de obras na região⁵⁴. Em 2010, o valor dos desembolsos foi de US\$ 687 milhões. Para 2011 foram projetados US\$ 870 milhões e para 2012, US\$ 1 bilhão⁵⁵.

Os grandes conglomerados de engenharia e construção, assim como alguns grandes fornecedores de manufaturas, são os principais beneficiados com os créditos públicos direcionados às obras. Nos últimos dez anos, o financiamento de obras

⁵³ De acordo com o divulgado no jornal Valor Econômico, essas mudanças não foram simples e tiveram que ser introduzidas de forma gradual, mostrando um certo descompasso entre as mudanças na política externa, que exigiam um rápido apoio e financiamento de projetos de integração regional, e os procedimentos necessários no BNDES para exportação de capital. Apesar de nunca ter havido uma situação em que o CCR tenha sido efetivamente utilizado, esse mecanismo figurou como garantia nos casos de financiamento para: a Venezuela, um montante de US\$ 121 milhões para exportação de equipamentos para a hidrelétrica La Vueltoza, US\$ 78 milhões para financiar as obras da Odebrecht para a linha 3 do metrô de Caracas e US\$ 20 milhões para a venda de colheitadeiras pela Cotia Trading ao país (nos anos anteriores já haviam sido liberados US\$ 50 milhões de um total de US\$ 77 milhões aprovados em 2001 para a linha 4 do metrô de Caracas); para a Argentina, em 2005, quando o governo Kirchner negociou com o governo brasileiro a aprovação de US\$ 237 milhões do BNDES para financiar bens e serviços de engenharia em dois gasodutos (um deles com o empréstimo de US\$ 200 milhões operado pela Petrobras), além da exportação de tubos da Confab e serviços da construtora Odebrecht na área de energia; e para o Equador, o CCR também garantiu o contrato de empréstimo de US\$ 50 milhões para obras do aeroporto de Tena (Odebrecht), além de US\$ 150 milhões do empréstimo de US\$ 243 milhões, aprovado em 2000, para construção da hidrelétrica San Francisco. No caso da Bolívia, segundo o jornal, o BNDES relutou em emprestar por não atender aos requisitos mínimos de garantia. O país andino acabou recebendo cerca de US\$ 25 milhões entre 2005 e o início de junho de 2006, do Proex-Financiamento, administrado pelo Banco do Brasil. Ver LEO, S. Brasil estuda apoio a sócios menores do Mercosul, **Valor Econômico**, 19 de junho de 2006 e AGENCIA BRASIL. BNDES poderá financiar novos projetos na América do Sul, diz Mantega. **Valor Econômico**, 24 de fevereiro de 2005.

⁵⁴ Segundo o MRE, a concessão de crédito a projetos de infraestrutura é fundamentada em arcabouço técnico-jurídico no âmbito de atuação dos seguintes órgãos: Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (COFIG), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Brasil, por meio do Programa de Financiamento às Exportações (PROEX), Fundo de Garantia à Exportação (FGE) e Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação (SBCE). Ver Ministério de Relações Exteriores, loc.cit., sessão América do Sul, Infraestrutura.

⁵⁵ REUTERS. BNDES acelera desembolsos para obras na América Latina. 27 de setembro de 2011, disponível em <http://economia.terra.com.br> (acesso setembro de 2011)

regionais com recursos do BNDES repassados às empreiteiras aumentou 1.185%⁵⁶. Nas palavras do MRE, "no tocante aos projetos de infraestrutura regional que contam com linhas de financiamento público, do BNDES e do PROEX, sua execução está a cargo de grandes construtoras brasileiras como Norberto Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e OAS. Entre as empresas fornecedoras de máquinas, equipamentos e materiais de transporte para os países da região, podem-se citar a Embraer, Alstom, Confab e Mercedes-Benz do Brasil"⁵⁷. O Ministério relata as obras concedidas aos grandes grupos com financiamento público brasileiro: na Argentina, a construção e ampliação da rede de gasodutos com aprox. US\$ 1,9 bilhão (pela Odebrecht e Confab), o aqueduto do Chaco com US\$ 180 milhões (empresas CNO, Techint, OAS e ISOLUX), assim como a exportação de 20 Aeronaves EMB 190 para Austral/Aerolineas, com US\$ 646 milhões (Embraer); na Bolívia, a rodovia San Ignacio de Moxos-Villa Tunari com US\$ 332 milhões (OAS), o Projeto Hacia el Norte - Rurrenabaque-El-Chorro com US\$ 199 milhões e a Rodovia Tarija- Bermejo com US\$ 179 milhões (Queiroz Galvão); no Chile, ampliação do metrô de Santiago com US\$ 209 milhões (Alstom) e apoio ao Projeto Transantiago com aprox. US\$ 350 milhões (exportação de ônibus Mercedes-Benz); na Colômbia, a exportação de 127 ônibus para transporte coletivo urbano com US\$ 26,8 milhões (San Marino); na Guiana, a construção da ponte sobre o rio Tacutu com US\$ 17,1 milhões; no Paraguai, a construção da segunda ponte sobre o rio Paraná com US\$ 200 milhões; no Peru, a Ponte Assis Brasil-Iñapari com US\$ 17,1 milhões; no Uruguai, a Rede de Distribuição de Gás de Montevideu com US\$ 7 milhões (OAS); na Venezuela, a construção e ampliação do Metrô de Caracas, com aprox. US\$ 943 milhões (Odebrecht) e a construção da Hidrelétrica La Vuelta com US\$ 121 milhões (Alstom)⁵⁸. Soma-se a isso a construção de grandes usinas hidrelétricas no Peru, Venezuela, Equador, Colômbia e na República Dominicana pelas empresas Odebrecht, Camargo Correa e OAS⁵⁹. De acordo com um representante da empresa Andrade Gutierrez, as relações internacionais do Brasil promovem empresas

⁵⁶ MELLO, P.C. Presença de empreiteiras se multiplica no exterior, **Folha de São Paulo**, 18 de setembro de 2011

⁵⁷ Ministério de Relações Exteriores, loc.cit., sessão 1.1.6 América do Sul, Infraestrutura

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ SENNES; MENDES, loc. cit., p. 168; VALOR ECONOMICO, **Revista Multinacionais Brasileiras**, setembro de 2010 e setembro de 2011, p. 33-34; RODRIGUES, E. Brasil faz obras nos vizinhos temendo a China, **Folha de São Paulo**, 27 de setembro de 2009

brasileiras "mostrando-as como dedicadas e competentes"⁶⁰, explicitando o entrelaçamento entre atores públicos e privados.

Já a América Central e Caribe são, segundo o Ministério, espaços de grandes obras "com a concessão de créditos a empresas brasileiras que participam de projetos na região" com financiamento que chegou a US\$ 2,8 bilhões⁶¹. As principais obras envolvendo financiamento público para empresas brasileiras foram: em Cuba, o Porto de Mariel em 2009, com financiamento brasileiro de US\$ 680 milhões (construtora Odebrecht); em El Salvador foi assinada uma Carta de Intenções entre o BNDES e o Banco Multisectorial de Inversiones (BMI) do país, para a renovação da frota de micro-ônibus e ônibus, envolvendo o financiamento de até US\$ 300 milhões, além de um financiamento à exportação de US\$ 108 milhões para quatro aeronaves EMBRAER; para Guatemala, foi concedido um financiamento do BNDES no valor de US\$ 448,7 milhões para o novo sistema de transporte coletivo⁶², que utilizará equipamentos e 3.150 ônibus fornecidos por um consórcio de empresas brasileiras, além do financiamento à exportação da ordem de US\$ 117,5 milhões para seis aeronaves Super Tucano; no México, o projeto de aproveitamento dos recursos hídricos do estado de Michoacán, com financiamento de US\$ 394,2 milhões do BNDES, com curso no CCR da Aladi; na Nicarágua, a usina hidrelétrica de Tumarín, com financiamento do BNDES aprovado, em março de 2010, de US\$ 342 milhões (consórcio Eletrobrás e Queiroz Galvão); na República Dominicana, o Brasil aprovou, desde 2003, quase US\$ 1 bilhão em financiamentos públicos com curso no CCR, como as Hidrelétricas de Pinalito, Palomino e Las Placetas, além do financiamento de US\$ 52 milhões do BNDES para exportações de bens e serviços brasileiros para as obras do Corredor Viário Duarte (Odebrecht) e, por fim, a concessão de créditos do BNDES no valor de US\$ 92 milhões para a exportação de nove aeronaves EMB-314 (Super Tucano) e pacote logístico, e US\$ 46 milhões para exportação de 300 ônibus urbanos, pela Mercedes-Benz⁶³.

⁶⁰ VALOR, Revista Multinacionais Brasileiras 2011, p. 34

⁶¹ Ministério de Relações Exteriores, loc. cit., Resumo Executivo, p. 23

⁶² Segundo o MRE, "a cerimônia de inauguração contou com a presença do Presidente da Guatemala, Álvaro Colom, que agradeceu ao Brasil e, especificamente, ao Sr. Presidente da República a colaboração determinante para o êxito da iniciativa de implantação do sistema". Ministério de Relações Exteriores, loc.cit., sessão 1.2.4 América Central e Caribe. Infraestrutura e Transporte.

⁶³ Para a República Dominicana foi aprovada, no âmbito do COFIG, a eliminação do limite de concessão de crédito a financiamentos de projetos, possibilitando ao país pleitear novos financiamentos junto ao BNDES para projetos de infraestrutura, utilizando o CCR como garantia. Todos os exemplos

O mesmo modelo é reproduzido na África. Segundo o MRE, não confere novidade o investimentos de empresas brasileiras em infraestrutura no continente africano, contudo hoje há maior auxílio para a promoção comercial. A concessão de créditos do BNDES para projetos na África chegou a US\$ 766 milhões em 2009, representando 36% dos desembolsos do Banco em financiamento internacional⁶⁴. Ele aporta recursos em projetos de infraestrutura em Angola (infraestrutura urbana e rural, tratamento de esgoto, geração e distribuição de energia, aeroporto), Gana, Moçambique (porto e aeroporto) e África do Sul (transporte urbano)⁶⁵. O Ministério cita alguns exemplos de financiamento público para empresas e conglomerados atuantes em obras de infraestrutura na África: crédito de US\$ 3,5 bilhões para obras do projeto de reconstrução nacional do governo angolano, executadas pelas quatro maiores construtoras brasileiras instaladas em Angola; mecanismo de financiamento no valor de US\$ 80 milhões pelo Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (COFIG) e pela Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) para o projeto do Aeroporto de Nacala, em Moçambique; financiamento do BNDES para as empresas Odebrecht e Andrade Gutierrez para a construção do Corredor Rodoviário Oriental de Gana, orçado em mais de US\$ 200 milhões; construção da base no porto de Mtwara, região sul da Tanzânia, em parceria da Petrobras com a petroleira Ophir; crédito de US\$ 8,5 milhões para a construtora Andrade Gutierrez realizar Estudo de Viabilidade Técnica e Ambiental para o projeto da barragem de Moamba Major, em Moçambique⁶⁶. Na medida em que não há garantias nas relações com os países africanos, como ocorre com o CCR na América Latina, o governo brasileiro estuda a aplicação outras medidas, por exemplo, o uso de commodities e matérias primas como garantia de crédito para a exportação de bens e serviços. A chamada "conta-petróleo" já é usada no crédito para reconstrução de Angola e estaria sendo estudada, também para Gana⁶⁷.

Observamos que a atuação do Banco no apoio a empresas brasileiras conjuga com a estratégia mais ampla do governo brasileiro de expandir e aprofundar as

foram extraídos do Ministério de Relações Exteriores, loc.cit.

⁶⁴ LEO, S. País elabora estratégia para se tornar mais competitivo na África, **Valor Econômico**, 8 de novembro de 2011

⁶⁵ Slides de apresentação por FOLDERS, Sérgio.: "The financing of Brazilian companies in Africa. The role of BNDES", Seminário CEBRI, São Paulo, 12 de agosto de 2010

⁶⁶ Ministério das Relações Exteriores, loc.cit., sessão 2.2.13 África. Infraestrutura.

⁶⁷ LEO, S. País elabora estratégia para se tornar mais competitivo na África, loc.cit.

relações com outros países do Sul. Segundo o vice-presidente do Banco, Ferraz, "não há nenhum caso de algum país que queira ocupar um espaço no concerto internacional que não tenha empresas poderosas", sendo parte do processo do capitalismo e da própria evolução do país. A internacionalização viria depois da ocupação do espaço doméstico, havendo, com isso, maior probabilidade de internacionalização das empresas competitivas no plano interno. Essas seriam precisamente as construtoras e as empresas do setor de commodities, que seriam "as joias" do capitalismo brasileiro. Esses setores mais competitivos têm, segundo Ferraz, maior capacidade de apresentar um bom projeto ao Banco⁶⁸. Evidencia-se, entretanto, o risco de uma relativa priorização de alguns grandes grupos, que não representam necessariamente setores inovadores, contradizendo a argumentação do Banco sobre as vantagens da internacionalização das firmas para a economia brasileira como um todo, através da transferência de tecnologia e *know-how* adquiridos fora do Brasil. O maior empréstimo já feito a um frigorífico, o Bertin, de R\$2,5 bilhões, foi superior ao orçamento dos fundos setoriais criados, em 1999, pelo governo para financiar pesquisa, desenvolvimento e inovação em setores como biotecnologia, aeronáutica e energia. Em 2007, 60% dos empréstimos do BNDES foram direcionados para áreas de baixa ou baixa/media tecnologia⁶⁹. De 2003 a 2009, os empréstimos a setores intensivos em natureza (indústria de transformação, agropecuária, extrativa) totalizaram 27%, bem acima dos setores intensivos em trabalho, ciência e de escala, que totalizaram respectivamente 2%, 11% e 13%⁷⁰.

A concentração de capital, decorrente do direcionamento de grande volume de recursos públicos do Banco a determinados setores e grupos econômicos, pode resultar em tensões entre empresas de um mesmo setor ou entre diferentes setores, que disputam, sob uma lógica de acumulação no mercado, as vantagens da distribuição de recursos públicos. Conforme já mencionado no capítulo anterior, houve uma aceleração de fusões e aquisições em decorrência da crise econômica mundial iniciada em 2008. O ano de 2010 apresentou um recorde de mais de 700 operações de fusões e aquisições de empresas brasileiras⁷¹. Alguns dos principais

⁶⁸ Entrevista com João Carlos Ferraz, loc.cit.

⁶⁹ HERNANDES, R. Nossas campeãs mundiais. **Revista Retrato do Brasil**, nº 30, janeiro, 2010, p.10

⁷⁰ TAUTZ, et. al., loc.cit., p. 265

⁷¹ O número de fusões apresentou variações significativas no decorrer da crise. Em 2007, o número de operações foi de 699, caindo para 663 em 2008 e 454 em 2009, subindo para mais de 700 em 2010, e registrando 379 no primeiro semestre de 2011, sendo 175 entre empresas brasileiras. REUTERS.

financiamentos do BNDES a essas operações foram: R\$6 bilhões ao grupo JBS para aquisições no Brasil e no exterior, tornando-a a maior produtora de carne do mundo; R\$2,4 bilhões para a Votorantim Celulose adquirir a Aracruz Celulose, resultando também em uma das maiores produtoras de celulose, a Fibria; mais de R\$1,5 bilhão para a fusão da Sadia com a Perdigão, tornando o grupo Brasil Foods o maior exportador mundial de frango⁷²; R\$7,6 bilhões para a operadora de telefonia Oi, controlada pela Andrade Gutierrez e pelo grupo La Fonte, criando o grande conglomerado na área de telecomunicações, a Brasil Telecom-Oi; R\$29 bilhões para a Petrobras, rompendo uma regra do sistema financeiro, segundo a qual o Banco poderia emprestar até R\$13 bilhões para empresas de um mesmo conglomerado⁷³ (anteriormente, a Vale havia recebido o maior empréstimo já concedido pelo Banco a uma única empresa, R\$ 7,3 bilhões); por fim, o BNDES criou linhas de financiamento específicas para os setores de software nacional e para a indústria farmacêutica, fomentando planos de fusões e aquisições nesses setores, como a aquisição da Biosintética pela Aché, e da Logocenter pela Microsiga, adquirindo 16% em ações dessa última⁷⁴. Além disso, entre 2008 e 2010, o BNDES recebeu R\$ 180 bilhões do Tesouro Nacional como forma de o governo estimular a economia e evitar uma recessão e retração do crescimento devido à crise econômica mundial. O Banco concedeu entre R\$115 e 168 bilhões aos maiores grupos econômicos do Brasil, somando entre 57% e 72% dos empréstimos, segundo diferentes fontes⁷⁵.

Esses exemplos de concentração em certos setores e grupos econômicos não se dão somente via empréstimos, mas também por meio de participação acionária direta do Banco, através da atuação de sua holding, BNDESPar, que realiza operações

Fusões batem recorde, diz KPMG. **Valor Econômico**, 23 de dezembro de 2010; BASILE, J. Cade prevê volume recorde de fusões em 2010. **Valor Econômico**, 30 de julho de 2010; MALTA, C. Brasil deve bater recorde em fusões e aquisições. **Valor Econômico**, 6 de outubro de 2011.

⁷² PRADA, P. Combate à inflação ressalta papel do BNDES na economia, **Wall Street Journal Americas**, em **Valor Econômico**, 13 de junho de 2011

⁷³ BALTHAZAR, R. Doze grupos ficam com 57% de repasses do BNDES. **Folha de São Paulo**, 08 de agosto 2010

⁷⁴ SENNES; MENDES, loc.cit., p. 169.

⁷⁵ De acordo com o jornal Folha de São Paulo, de 2008 até junho de 2010, doze grandes grupos privados receberam 57% dos 168 bilhões até então desembolsados. Já o Valor Econômico divulga que, entre 2009 e junho de 2010 foram desembolsados 115,84 bilhões, dos quais 83,45 bilhões foram destinados a empresas de grande porte, equivalentes a 72% do total. Como os juros pagos pelas empresas ao Banco são inferiores ao que paga o Tesouro Nacional no mercado (aprox. 7% frente a cerca de 11% da Selic), as empresas acabam sendo subsidiadas com recursos públicos. Ver BALTHAZER, R. Doze grupos ficam com 57% de repasses do BNDES. loc.cit.; CAMPOS, J. R. Grandes grupos detêm 72% do crédito bancado pelo Tesouro. **Valor Econômico**, 12 de agosto de 2010.

visando à capitalização de empreendimentos controlados por grupos privados⁷⁶. A participação acionária do BNDESPar em empresas com sede no país tornou-se um meio (além do financiamento direto) para aquisições no exterior, uma vez que essas empresas se fortalecem no mercado nacional, podendo, então, expandir para fora⁷⁷. Em 2009, o BNDESPar detinha participação em 22 multinacionais com sede no Brasil, e investimentos que totalizavam R\$ 92,8 bilhões, correspondentes a 4% da capitalização total do mercado acionário brasileiro⁷⁸. Além dos casos de fusões acima citados, a participação do BNDES em empresas por ele financiadas também é consequência de dívidas e debêntures, que são pagas por meio de vendas de ações, como no já mencionado caso da JBS-Friboi, e também da Eletropaulo, entre outros⁷⁹.

A participação societária nas estruturas de controle de diversas empresas faz com que o BNDES (assim como os fundos de pensão das estatais) esteja no centro de diversas aglomerações corporativas, tornando-se, segundo Lazzarini, um "ator de ligação" que conecta essas aglomerações⁸⁰. De acordo com esse autor, ao ser acionista da Vale e da Embraer, por exemplo, o BNDES (assim como o fundo de pensão Previ) conecta os demais acionistas das duas empresas entre si (e seus "pequenos mundos" corporativos), projetando conexões, laços, contatos e acesso privilegiado ao poder público, construindo, pois, um emaranhado de relações público-privadas entre os diferentes conglomerados e atores estatais. Nesse "capitalismo de laços", os próprios grandes grupos não são simples firmas, mas também atores de ligação, uma vez que seus proprietários têm investimentos em diversas empresas, projetando laços entre os donos. O "capitalismo de laços" se expressaria por conexões que se estabelecem entre grupos e dentro deles por meio dos mesmos proprietários, destacando-se como atores-

⁷⁶ O BNDESPar forma, junto com o BNDES Limited e a Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME), o chamado Sistema BNDES, o grupo de três subsidiárias integrais do Banco. Ver http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/A_Empresa/sistema_bndes.html

⁷⁷ VALOR ECONOMICO, Revista Multinacionais Brasileiras 2011, p. 19-20

⁷⁸ TAUZ et.al., loc.cit., p. 261; LAZZARINI, Sérgio. **Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 50

⁷⁹ A Eletropaulo, controlada pelo consórcio Lightgas que, por sua vez, é controlado pela AES, recebeu US\$ 1,2 bilhão do BNDES. Ao não pagar essa dívida, a empresa e o Banco fizeram um acordo de reestruturação societária, criando uma nova empresa (Brasileira) na qual o Banco é sócio e tem um contrato de dívida potencialmente conversível em ações. Ver LAZZARINI, op.cit., p. 34

⁸⁰ Ibid., p. 8-9

chave de ligação as entidades estatais, especificamente o BNDES e os fundos de pensão de empresas estatais⁸¹.

Lazzarini argumenta que os processos de privatizações, nos anos 1990, tornaram as redes de proprietários ainda mais complexas, formando inúmeros consórcios envolvendo múltiplos proprietários. Nos leilões de privatização surgiram consórcios mistos, envolvendo investidores privados e públicos e um grande volume de capital público provindo, em boa parte, do BNDES, que teve papel central na condução dos processos de venda das estatais⁸². Ligado a empresas privadas para a formação de consórcios, o BNDES acabou fortalecendo grandes grupos domésticos que, posteriormente, passaram a ter capital suficiente para participar de novas privatizações e concessões. O resultado foi, segundo o autor, a disseminação da participação estatal por meio de seus atores financeiros (fundos e BNDESPar) nas principais empresas no país, levando não a um "recuo" do Estado, mas sim ao aumento de seu papel e sua participação em empresas e no mercado.

Podemos identificar aqui duas posições críticas, situadas em lados opostos. Para autores de cunho liberal, como Lazzarini, o aumento do papel do Estado nas empresas como resultado paradoxal das privatizações leva a uma maior "ingerência" do governo nas decisões empresariais e a uma desigualdade de influência, acesso à informação privilegiada, aos recursos e à burocracia pública, propiciando relações clientelistas⁸³. Em outras palavras, partindo dessa visão, as empresas estariam "capturadas" pela intervenção do governo, desconfigurando sua atuação como empresas privadas no livre mercado. Por sua vez, outra visão crítica ao aumento da participação do BNDES em empresas privadas parte do lado oposto: o Estado é "capturado" pelos grandes grupos e atores privados, fazendo-se mais presente na economia, porém não mais autônomo. Para Tautz et. al., durante o governo Lula, o BNDES aprofundou um padrão de acumulação do capitalismo brasileiro, já iniciado

⁸¹ Ibid., p. 57-60

⁸² Ibid., p. 30-1

⁸³ Para o autor, a participação estrangeira no Brasil não teria aumentado com as privatizações. Ao contrário, haveria um aumento de poder de influência dos atores locais, públicos e privados. A tentativa de colocar limites ao avanço de sócios estrangeiros nas empresas estratégicas teria levado a que "muitas vezes, o centro de poder está, justamente, na periferia" (Ibid., p. 13-14). O autor desconsidera, no entanto, a massiva entrada de capital estrangeiro, que não se restringe a participação acionária, mas se expande na listagem das grandes empresas em bolsas de valores estrangeiras e a captação de recursos e créditos em bancos estrangeiros.

com as privatizações, que seria a formação e o fortalecimento de conglomerados privados, fomentados com recursos públicos. A maior atuação do Estado veio, assim, por meio do fortalecimento de grupos nacionais privados. No período pós-privatizações, o BNDESPar (assim como os fundos de pensão) garantiria a continuidade de transferência de recursos públicos, alavancando o capital das empresas privadas⁸⁴. Segundo os autores, há um alinhamento do Estado à dinâmica e às demandas de grandes grupos empresariais, mantendo a posição do Brasil como exportador de primários e semielaborados no comércio internacional. Portanto, a maior presença estatal por meio da atuação do BNDES não se traduziu a um maior *controle público* da economia⁸⁵.

Entre essas duas posições está aquela do governo brasileiro durante a presidência de Lula. O fomento público à concentração de capital - tanto em setores de produtos primários de baixo valor agregado quanto naqueles com maior capacidade de inovação - é apresentada como parte da estratégia nacional de desenvolvimento, que visa à formação das "campeãs nacionais" com capacidade de competir globalmente. Segundo o presidente do Banco, Luciano Coutinho, "se o BNDES não apoiar as empresas nacionais, quem o fará?"⁸⁶. Essa argumentação apresenta, entretanto, duas fragilidades. A primeira refere-se à sustentabilidade ou não de manter as bases "nacionais" desses grupos fomentados com recursos públicos. Tavares já apontava para a dificuldade de se definir a nacionalidade de uma empresa, podendo ser seu capital controlador, o país de sua sede ou o lugar em que se estabeleceu legalmente⁸⁷. No que tange ao capital controlador, a imensa maioria das "campeãs nacionais" têm participação de capital estrangeiro, que pode variar de acordo com as transações globais dessas empresas. O Banco estabelece como critério a manutenção do controle nacional do capital durante o período de financiamento⁸⁸, o que não impede, como é constatado, que após a aquisição dos recursos, as empresas passem para controle estrangeiro. Exemplos emblemáticos da passagem de grupos nacionais e seus projetos para controle estrangeiro são o da Ambev, cuja fusão entre

⁸⁴ TAUTZ et. al., loc.cit., p. 250-1

⁸⁵ Ibid., p. 256

⁸⁶ JUNIOR, C. Coutinho defende a criação de grandes grupos nacionais, **Folha online**, 29 de abril de 2008; e SENNES; MENDES, loc. cit., p. 170.

⁸⁷ TAVARES, loc.cit., p. 20.

⁸⁸ Ibid., p. 39

duas grandes empresas brasileiras gerou o conglomerado de bebidas, com apoio de recursos públicos, tendo sido posteriormente comprado por outra empresa de capital belga, transferindo sua sede para o país europeu; o caso da usina de etanol Santa Elisa, também fortemente apoiada com recursos do BNDES, um pouco antes de ser comprada pela francesa LDC Dreyfuss; a associação da EBX com empresas de capital chinês e coreano, após conseguir aprovação de grandes volumes de crédito público para seus projetos; a venda da Alunorte e Almar para a norueguesa Norsk Hydro pela Vale⁸⁹.

A segunda fragilidade da argumentação é a própria vulnerabilidade dos setores financiados, como a mineração, pecuária, papel e celulose, usinas hidrelétricas, etanol, etc., em termos de seus impactos ambientais e sociais⁹⁰. O Banco se depara, cada vez mais, com a contradição entre ser um ente público com função social, ao mesmo tempo em que fomenta, com gigantescos volumes, projetos com graves impactos sociais. No Brasil, um exemplo foi o financiamento à Usina São João, pertencente à empresa Brenco, que recebeu R\$ 600 milhões em empréstimo, além de ter o BNDESPar como sócio. A Usina foi autuada pelo Ministério Público do Trabalho por manter 421 trabalhadores em situação análoga à escravidão, e entrou na "lista suja" do Ministério do Trabalho. O mesmo ocorreu com o frigorífico Bertin, financiado com R\$2,5 bilhões e do qual o BNDESPar detém 27% em ações, que foi denunciado por manter gado em áreas ilegalmente desmatadas. Assim também, o grupo Alcoa, em Juriti, que recebeu empréstimo de R\$500 milhões para exploração de bauxita em território com licença ambiental expirada e com diversos conflitos com a população local⁹¹. Outro exemplo é a *joint venture* da alemã ThyssenKrupp com a Vale, a TKCSA, que recebeu financiamento de R\$ 1,5 bilhão, e que enfrenta a oposição de comunidades locais de pescadores e outros moradores, devido não só aos impactos ambientais na Baía de Sepetiba, no Rio de Janeiro, como também ao elevado índice de poluição do ar, causando doenças na população que vive no entorno da siderúrgica. A empresa já sofreu dois processos por crime ambiental,

⁸⁹ Esses exemplos foram extraídos de TAUTZ et. al., loc.cit., p. 255

⁹⁰ Ver NOVOA, L. O Brasil e seu 'desbordamento': o papel central do BNDES na expansão das empresas transnacionais brasileiras na América do Sul. IN: IRLS et.al. (org.), op.cit., p. 193-5.

⁹¹ Exemplos relatados em TAUTZ et. al. , p. 280-3

instaurados pelo Ministério Público do Rio de Janeiro⁹². O Banco demonstrou despreparo para lidar com esses desafios, não havendo critérios em seus financiamentos que prevejam tais situações.

Alguns projetos que envolvem conflitos também podem ser exemplificados nas grandes obras de infraestrutura na região sul-americana. Argumenta-se que a integração da infraestrutura regional da América do Sul, assim como a melhoria da infraestrutura, energia e transporte na África trazem benefícios para esses países. Na América do Sul, ela é parte da demanda por maior integração produtiva e energética, que se contrapõe à integração puramente comercial (ou o chamado "regionalismo aberto") dos anos 1990. A integração física é um elemento central da integração política entre os países sul-americanos, que naquele momento encontravam-se pressionados a negociar a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) com os EUA. Entretanto, os *benefícios* da integração da infraestrutura, e os atores mais beneficiados por elas, geram também altos *custos*. Esses custos são os recorrentes impactos ambientais, a mobilização de mão de obra barata, que é submetida a condições precárias de trabalho⁹³, a formação de bolsões de miséria e focos de prostituição, além da cooptação de lideranças locais em troca de algumas compensações, de modo a legitimar dado projeto junto às comunidades⁹⁴ - enfim, a destruição de formas de vida tradicionais e a remoção de populações e comunidades que, até então, ocupavam e viviam de seu trabalho nos territórios, que são transformados para melhor atender aos interesses do projeto de desenvolvimento em curso. A relação custo-benefício é, portanto, desequilibrada, considerando a convergência de interesses entre Estado e capital, frente aos setores e grupos mais vulneráveis. O desenvolvimento, ora apresentado como "anti-hegemônico", autônomo

⁹² MPRJ. Promotores do MPRJ denunciam Companhia Siderúrgica do Atlântico por crimes ambientais. Disponível em www.mprj.gov.br (acesso em 3 de dezembro de 2010).

⁹³ No início de 2011, uma revolta dos trabalhadores de uma das principais usinas hidrelétricas em construção, a usina de Jirau, em Rondônia na fronteira com a Bolívia, desencadeou a uma série de greves e revoltas de trabalhadores nas obras de usinas hidrelétricas, portos, estádios e outras grandes obras de infraestrutura do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), revelando-se as precárias condições de trabalho e vida dentro e no entorno dos canteiros. Alguns conflitos foram mapeados nos jornais, como TAVARES; ALMEIDA; NOGUEIRA; BALBI. Com acordos, obras e usina e porto podem voltar, **O Globo**, 1 de abril de 2011, p. 23

⁹⁴ VERDUM, R. Obras de infraestrutura no contexto da integração Sul-Americana. IN: VERDUM et.al. (org.): **Integração, usinas hidroelétricas e impactos socioambientais**. Brasília: INESC, 2007, p. 17

e endógeno, torna-se um instrumento do próprio capitalismo para seu melhor funcionamento.

A IIRSA é, segundo Verdum, um espaço de inúmeras disputas e controvérsias, que envolvem os interesses econômicos, políticos, além das diferentes instituições e atores, que definem, priorizam e decidem sobre o que será financiado e quem serão os beneficiados com recursos públicos⁹⁵. Para Novoa, a IIRSA não deve ser tratada somente como um conjunto de projetos físicos (necessários para a integração regional sul-americana). Ela cria, principalmente, novos marcos regulatórios para os setores de infraestrutura, novas formas de regulamentação social e ambiental, estabelecendo certo “nível admissível de reivindicação de direitos” por populações atingidas pelas grandes obras⁹⁶. Conflitos sociais e ambientais, envolvendo obras e empreendimentos financiados pelo Banco, mostram que processos que almejam a *integração*, em muitos casos, levam também à *desintegração* das condições e formas prévias de vida, trabalho e produção de riqueza.

De fato, a lógica que orienta as políticas de desenvolvimento do Banco está voltada para o mercado, como aumento da competitividade, exportação e integração do país aos fluxos de capital internacional, desconsiderando, em grande parte, parâmetros sociais e ambientais para melhoria da vida das populações (brasileiras ou não) nos territórios de atuação de empresas brasileiras. Devido à não disponibilização pública dos projetos internacionais, com os termos, critérios e volumes dos empréstimos do BNDES⁹⁷, não se tem conhecimento sobre critérios socioambientais para o apoio à internacionalização dessas empresas, ainda que envolva o financiamento de obras de infraestrutura com riscos e custos para as populações socialmente vulneráveis. Tendo em vista que os recursos do BNDES são públicos, a falta de transparência é um fator de preocupação e reivindicação de algumas das principais organizações sociais brasileiras, que têm buscado uma reorientação dos financiamentos do Banco para fins sociais e públicos, ademais da co-responsabilidade

⁹⁵ Ibid., p. 26

⁹⁶ NOVOA, loc.cit., p. 200

⁹⁷ O Banco alega "sigilo bancário" para a não divulgação de informações sobre os financiamentos. A carteira de projetos no Brasil começou a ser divulgada com informações limitadas na página web do BNDES somente em 2008. Os projetos internacionais até hoje não são divulgados. Ver TAUTZ et.al., loc.cit., p. 276

do BNDES frente aos danos e impactos de projetos por ele financiados, não só no Brasil⁹⁸.

No plano internacional, um caso emblemático de conflito envolvendo o financiamento do BNDES refere-se ao empréstimo ao Equador para a construção da hidrelétrica de San Francisco pela empresa Odebrecht, conforme já relatado no capítulo anterior, que apresentou falhas graves, prejudicando comunidades e boa parte do fornecimento de energia no país. Já a Queiroz Galvão se viu obrigada a sair da Bolívia, acusada de graves fissuras na construção de uma estrada, deixando a obra para outra construtora brasileira, OAS, que, por sua vez, foi acusada de corrupção e fraude no processo de licenciamento⁹⁹. Recentemente, o financiamento de US\$ 332 milhões do BNDES à OAS, para a construção da rodovia San Ignacio de Moxos-Villa Tunari na Bolívia, gerou um dos mais sérios conflitos entre comunidades locais e o governo de Evo Morales. O planejamento da estrada passava por uma reserva indígena, o Território Indígena Parque Nacional Isiboro Sécuré (TIPNIS), onde vivem aproximadamente 12 mil pessoas de povos originários. Essas comunidades iniciaram uma marcha de protesto que paralisou as obras de construção da rodovia¹⁰⁰. A marcha foi brutalmente reprimida pelo exército boliviano, com gravíssimas denúncias de violações de direitos humanos, como o assassinato e desaparecimento de pessoas, inclusive crianças, e a morte de um bebê de três meses por gás lacrimogêneo¹⁰¹, gerando uma situação de tensão e crise em todo o país, entre movimentos sociais, sindicais, indígenas e o governo boliviano. O BNDES havia fechado o contrato com a empresa OAS para realização da obra, sem um estudo de impacto ambiental específico da área de reserva indígena¹⁰², o que evidencia não somente a falta de critérios mais rígidos, mas também uma visão social mais ampla que possa prever e prevenir conflitos envolvendo empresas brasileiras, comunidades locais e o Banco.

⁹⁸ Essas entidades e organizações sociais se juntam em torno da chamada “Plataforma BNDES”, que envolve redes, ONGs e Centrais Sindicais. Em 2009 foi organizado no Rio de Janeiro, sede do Banco, o I Encontro sul-americano de populações impactadas pelos projetos financiados pelo BNDES. Ver www.plataformabndes.org.br e Brasil de Fato – Edição Especial BNDES, ano 7, número 352, novembro de 2009.

⁹⁹ FOLHA ONLINE. Bolívia investiga projeto com financiamento do BNDES, 13/03/2009

¹⁰⁰ MURAKAWA, F. Índios declaram guerra a 'estrada brasileira' na Bolívia. **Valor Econômico**, 9 de agosto de 2011

¹⁰¹ Ver as diferentes notas em www.fobomade.org.bo, e em www.bolpress.com; BOLPRESS. Brutal e inumana represión a la VIII Marcha Indígena, www.bolpress.com de 26 de setembro de 2011

¹⁰² SANTOS, C. BNDES assinou contrato para obra na Bolívia sem estudo ambiental. **Valor Econômico**, 29 de setembro de 2011

Finalmente, tanto o governo Morales quanto o BNDES suspenderam o financiamento e o andamento da obra até a solução da crise¹⁰³. O Itamaraty, por sua vez, emitiu uma nota reafirmando que o projeto é "de grande importância para a integração nacional da Bolívia e que atende aos parâmetros relativos a impacto social e ambiental previstos na legislação boliviana", desconsiderando as violações de direitos humanos ocorridas no âmbito de um projeto financiado e executado por atores (banco e empresa) brasileiros¹⁰⁴. Lula chegou a viajar (como ex-presidente) para a Bolívia semanas antes, a convite da empresa OAS, para dialogar com Evo Morales, na tentativa de viabilizar a construção da estrada¹⁰⁵. Organizações sociais brasileiras apontam para a co-responsabilização do BNDES no conflito, uma vez que a obra se situa numa área protegida pela constituição boliviana, tendo sido iniciada sem consulta prévia vinculante às comunidades, o que é uma exigência do convênio 169 da OIT¹⁰⁶. Questiona-se com que critérios sociais e ambientais o banco decide o financiamento de projetos em nome de um desenvolvimento econômico, dentro e fora do Brasil. Afinal, desenvolvimento para quê, para quem, e por quais vias e meios?

4.2 Política Externa

Além da política de créditos do BNDES, o outro principal pilar da relação entre o Estado e as empresas é a política externa brasileira. Esta oscilou, até os anos 90, entre o que Pinheiro chamou de "americanismo" (alinhamento ideológico ou instrumental com os EUA, visando a aumentar recursos de poder e capacidade de barganha) e o "globalismo" (diversificação das relações exteriores como condição de aumento de poder de barganha *frente* aos EUA)¹⁰⁷. No âmbito dessas oscilações, a autora sustenta que, ao longo da história, a busca por "autonomia" e pelo

¹⁰³ MURAKAWA; LEO; SANTOS. Bolívia suspende obra de estrada em meio a grave crise no governo. **Valor Econômico**, 28 de setembro de 2011

¹⁰⁴ Ministério de Relações Exteriores. **Situação na Bolívia**. Nota à imprensa nr. 345 de 26/9/2011. Disponível em www.itamaraty.gov.br

¹⁰⁵ MURAKAWA, F. Lula viaja à Bolívia para interceder junto a Evo. **Valor Econômico**, 29 de agosto de 2011

¹⁰⁶ PLATAFORMA BNDES. O BNDES é (co)responsável pelos conflitos na Bolívia. Pela suspensão imediata do financiamento à construção da estrada. Nota de 29 de setembro de 2011, disponível em www.plataformabndes.org.br (acesso setembro de 2011)

¹⁰⁷ PINHEIRO, L. **Política externa brasileira**. Coleção Descobrindo o Brasil. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004.

“desenvolvimento econômico” foram elementos constantes que definirão o “interesse nacional” nas estratégias de política externa. A valorização da “autonomia” se evidenciou na tentativa do Brasil de ser independente em suas ações dentro e fora das instituições, como, por exemplo, a política de não alinhamento, na década de 1970. Ao mesmo tempo, a política externa se pautou nos modelos econômicos predominantes em cada época, tendo um forte componente desenvolvimentista e de redução da vulnerabilidade externa¹⁰⁸. Segundo Lima/Hirst, a política externa brasileira se caracterizou pela constante crença das elites de que o Brasil deveria assumir um papel "natural" de "grande país", gerando o anseio por influenciar regras e regimes internacionais, e, para isso, dando preferência a estratégias de “*soft power*”¹⁰⁹.

O governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), que coincide com o governo Clinton nos EUA, buscou ajustar o objetivo estratégico da busca pela “autonomia” ao projeto neoliberal. Para Vigevani/ Cepaluni¹¹⁰, esse período pode ser chamado de “autonomia pela participação”, que significava a adesão a regimes internacionais de cunho liberal, admitindo que, através da participação, seria possível ter maior influência nos fóruns de decisão internacional¹¹¹. Isso resultou na participação em regimes de comércio, na adesão à OMC em 1994, na consolidação da Tarifa Externa Comum no Mercosul (com o Protocolo de Ouro Preto em 1994), na participação, também em 1994, na Cúpula de Miami, dando início às negociações da ALCA, na adesão ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear. Em suma, buscou-se a adesão aos princípios e instâncias do multilateralismo, com a expectativa de influenciar essas agendas¹¹². Podemos observar que esse período caracteriza o que

¹⁰⁸ Lima/Hirst apontam para duas “conjunturas críticas” que mostram a relação entre “desenvolvimento” e política externa: a primeira foi a crise do modelo agroexportador e introdução do modelo de substituição de importações, que se refletiu nas demandas externas do Brasil por um tratamento diferencial dos países em desenvolvimento, e na expansão das relações com outros países do Sul; a segunda foi a liberalização econômica dos anos 90, que fez com que o Brasil mudasse de posição, participando de instituições e regimes internacional, adequando-se às pressões da globalização. LIMA, M.; HIRST, M. Brasil como país intermediário e poder regional. IN: HURREL et.al. **Brics e a ordem global**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

¹⁰⁹ LIMA; HIRST, loc. cit., p. 43

¹¹⁰ VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, vol. 29, nr. 2, julho-julho 2007, p. 273-335.

¹¹¹ Ibid, p. 283

¹¹² Ibid., p. 288

Robert Cox chamou de processo de “internacionalização do Estado”¹¹³: a economia doméstica foi reestruturada de modo a adaptar-se às exigências do mercado internacional com medidas de liberalização cambial, corte de subsídios, adoção de uma legislação sobre propriedade intelectual no modelo da OMC, liberalização de importações, maior liberalização de investimentos, renegociação da dívida externa e, principalmente, a privatização das principais empresas estatais. A burocracia estatal também correspondeu às exigências de mercado: a política externa passou a ser uma tarefa não só do Itamaraty, mas também do Ministério da Fazenda, Indústria e Comércio, Comércio Exterior, etc., que ganharam maior peso e passaram a negociar diretamente com outras agências exteriores. O próprio Itamaraty é adaptado ao programa neoliberal, ganhando subdivisões para novos temas, numa reforma influenciada por setores empresariais¹¹⁴.

Segundo Lima/ Hirst, a ênfase na *credibilidade* marca esse período. A autonomia deveria derivar da capacidade do país de participar e cooperar com as potências na criação de regras e instituições¹¹⁵. Pinheiro adverte que, no plano global, a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso seguiu um viés institucionalista, aumentando a participação nas instituições e regimes para maximizar ganhos absolutos. Entretanto, no plano regional da América do Sul, a institucionalização foi pequena. O Brasil procurou acumular poder e liderança regional, porém sem fazer concessões ou arcar com os custos da cooperação, elaboração e implementação de regras na região. Interesses de curto prazo prevaleciam sobre interesse de longo prazo, e o Brasil intentou, assim, manter autonomia e flexibilidade em benefício próprio, preocupado com ganhos relativos (frente à Argentina e Venezuela, por exemplo)¹¹⁶.

¹¹³ Conforme veremos no capítulo 4, a internacionalização resulta, segundo Cox, na forma de Estado neoliberal, cuja função primordial é ajustar estruturas domésticas aos requerimentos do mercado mundial. *Accountability* se move de estruturas domésticas para a noção de obrigações internacionais, e ajustes são percebidos como necessidade do sistema como um todo, e não como vontade das forças e países dominantes. As pressões externas sobre economias nacionais são, assim, internalizadas. Ver COX, R. W. **Production, power and world order**. Social forces in the making of history. New York: Colombia University Press, 1987.

¹¹⁴ VIGEVANI; CEPALUNI, loc.cit., p. 286

¹¹⁵ LIMA; HIRST, loc.cit., p. 49

¹¹⁶ PINHEIRO, L. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa contemporânea. *Contexto Internacional*, vol. 22, nr. 2, junho/julho 2000.

Isso muda com o governo Lula. Este procura maior cooperação na região, disposto a arcar com os custos de uma maior institucionalização política e econômica no América do Sul, de modo a assegurar interesses econômicos e políticos de longo prazo do país. De acordo com o programa do governo Lula em 2002, a política externa deveria vincular-se a um "desenvolvimento nacional alternativo", que garantisse uma inserção soberana do Brasil no mundo¹¹⁷. A relação interno-externo é concebida de forma dinâmica: a diplomacia representa um instrumento de apoio ao projeto de desenvolvimento social e econômico do país.

Podemos observar que se pretendeu combinar os objetivos "autonomia" e "desenvolvimento" com "credibilidade", como definidores das estratégias de política externa. Mineiro assinala que o programa do novo governo visava a combinar visões divergentes: objetivava romper com o modelo econômico vigente, baseado na abertura ao livre fluxo de capitais e na dependência externa, além de corrigir as vulnerabilidades macroeconômicas e, ao mesmo tempo, ganhar confiança dos mercados. Essa combinação viria por meio da convivência de interesses conflitantes (entre trabalhadores, atingidos, empresas, bancos, Estado, etc.), em um novo modelo de desenvolvimento, "fruto de uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade"¹¹⁸. De acordo com Mineiro, na tentativa de estruturar uma base de apoio para o governo, era necessário conciliar a base tradicional do PT, que almejava um projeto de mudança, com outros setores aliados, que buscavam a manutenção de políticas mais cautelosas, e permitiam diálogo mais amplo com partidos tradicionais e setores empresariais. Ambas as posições estavam representadas nos setores que exerciam pressão na formulação da política externa: de um lado, setores financeiros, vinculados ao Banco Central e Ministério da Fazenda e também setores da agroindústria exportadora e as grandes construtoras, e, de outro, setores sociais e sindicais, que tiveram, a partir de 2002-2003, abertura para participar em espaços de discussão e formulação da política externa¹¹⁹.

¹¹⁷ Programa do governo Lula de 2002, citado em MINEIRO, A. Desenvolvimento e inserção externa: algumas considerações sobre o período 2003-2009 no Brasil. IN: **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p. 139

¹¹⁸ Ibid., p. 137-8

¹¹⁹ Ibid., p. 143

Segundo o Ministério de Relações Exteriores, a América do Sul é “o eixo prioritário”, sendo o Mercosul seu núcleo central; a África Ocidental seria uma “antiga fronteira esquecida”, cujos laços foram reatados, e a Ásia se torna um “espaço essencial para a participação do Brasil no mercado global”¹²⁰. O país buscou apresentar-se como um “amigo” e parceiro generoso aos vizinhos mais pobres, e alinhar-se a outros países “emergentes”, como China, Índia e Rússia. Através disso, procurou estabelecer uma identidade própria no sistema internacional, e participar de instâncias internacionais como a ONU, OMC e, recentemente, o G20 financeiro, no mesmo patamar dos países “desenvolvidos”. A integração regional na América do Sul e as novas articulações político-econômicas com outros países do Sul forneciam as bases para uma intervenção mais ampla no cenário mundial e um polo alternativo para negociar com as potências tradicionais. Esse aprofundamento da integração regional e as novas coalizões Sul-Sul articulavam tanto a base mais tradicional do PT, que se posicionava contra as negociações da ALCA e esperava uma mudança¹²¹, quanto setores do meio empresarial, que tinham interesse na expansão comercial e dos investimentos de empresas com sede no Brasil¹²². Na relação com a grande potência, ao mesmo tempo em que perseguia uma estratégia de uma “identidade própria”, baseada em princípios como o da não intervenção, que se opunha à política do governo Bush, buscava também estabelecer uma posição de “interlocutor privilegiado” dos EUA na região¹²³.

Essa nova dinâmica da política externa durante o governo Lula resultou em uma atuação diversificada, compreendendo: o fortalecimento e criação de novas instituições do Mercosul; a criação da UNASUL, do grupo de amigos da Venezuela, do Banco do Sul e outras iniciativas regionais; o estreitamento das relações com China, Índia, África do Sul, Rússia, criando a IBAS a partir de 2008, e os BRICS; o fim das negociações da ALCA, mas início de relações setoriais com EUA, por exemplo, no que se refere ao etanol; atuação de destaque na OMC, criando o G20 comercial; estreitamento de relações com países africanos; campanha pela reforma do

¹²⁰ Ministério das Relações Exteriores. **Balanço da Política Externa 2003-2010**. Resumo Executivo, p. 18, em www.itamaraty.gov.br, (acesso em janeiro de 2011)

¹²¹ A defesa do Mercosul era um meio de enfrentar as negociações da ALCA (MINEIRO, loc.cit., p. 139)

¹²² Ibid., p. 143

¹²³ Ibid., p. 144

Conselho de Segurança da ONU¹²⁴; mais recentemente, a intermediação de crises fora da região de influência imediata da América do Sul, como as negociações com o Irã e a mediação em Honduras; por fim, a participação nos fóruns e instâncias de desdobramento da crise econômica mundial, iniciada nos EUA em 2008, como o G20 financeiro, Basiléia e FMI.

É relevante observar que o início do governo Lula e sua inserção internacional está situada no contexto político mais amplo de relativa falência e declínio ideológico do neoliberalismo. A crise do modelo neoliberal e sua contestação política em quase todos os países da América Latina levou a sucessivas eleições de governos de cunho "progressista" na região, o que resultou num novo alinhamento político na América do Sul. Concomitante a isso, no plano global, a década de 2000 tem início com a virada neoconservadora nos EUA e a "guerra ao terrorismo", levando a um enfraquecimento dos fóruns multilaterais. Ademais, em 2001, o banco Goldman Sachs lança a ideia da sigla BRIC, agrupando países com mercados crescentes e atrativos para o capital, incluindo o Brasil. Segundo Soares de Lima, o Brasil chega ao século XXI com duas orientações de políticas públicas com impactos na inserção internacional: o aprofundamento da globalização e da interdependência econômica global e a criação de um mercado de consumo de massas, no plano interno. Ambos demandaram intensa atuação do Estado como agente indutor da economia¹²⁵.

De acordo com Lima/Hirst, a política externa no plano regional segue a premissa do Brasil como “estabilizador”, ampliando sua responsabilidade na manutenção da estabilidade política regional, e atuando como mediador de conflitos através de uma política de *soft power*. Desde 2003, o Brasil intermediou as crises políticas na Venezuela, Bolívia, Equador, Haiti e, por último, Honduras¹²⁶. A liderança da Missão de Paz no Haiti pretende mostrar a capacidade de intervenção em questões que não significam um ganho de curto, mas sim de longo prazo¹²⁷. A "responsabilidade" regional do Brasil se expressou na combinação dos princípios clássicos da não intervenção, respeito à soberania e autodeterminação dos povos, ao

¹²⁴ Exemplos extraídos de VIGEVANI; CEPALUNI, loc.cit., p. 292 em diante

¹²⁵ SOARES DE LIMA, M. R. Brasil e os polos emergentes de poder mundial: Rússia, Índia, China, África do Sul. IN: BAUMANN, R (org.). **O Brasil e os demais BRICS**: comércio e política. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2010, p. 159-60

¹²⁶ LIMA; HIRST, loc. cit., p. 60

¹²⁷ VIGEVANI; CEPALUNI, loc.cit., p. 303-4

que o chanceler Celso Amorim denominou de "princípio da não indiferença". A política externa do governo Lula pretendeu defender e avançar os interesses do Brasil no mundo "sem se furtar a prestar solidariedade aos países mais necessitados"¹²⁸. Ela seria solidária e humanista, ao passo que atende aos interesses brasileiros, na medida em que o país é melhor percebido no mundo quando contribui para a estabilidade global e para a redução das assimetrias. A não indiferença aos povos que atravessam dificuldades se daria por canais legítimos e com a aprovação do país beneficiário. Segundo Amorim:

“É preciso ter noção de responsabilidade (...) o Brasil precisa exercer certa liderança (no âmbito do Mercosul) no melhor sentido da palavra. Essa liderança envolve também um determinado grau de generosidade, o que não quer dizer ser bonzinho, pois precisamos é ter consciência da responsabilidade (...) o Brasil não pode, com relação a países menores, sobretudo Uruguai e Paraguai, agir como se estivesse agindo com a União Europeia ou a República da China, que são gigantes”¹²⁹.

Para o chanceler, a política externa deve ser "coerente às dimensões do Brasil". Assim como a China e a Índia, o país se tornou imprescindível para a estabilidade global: "procuramos fazer com que o Brasil ocupe o papel no mundo que cabe a um país das nossas dimensões, com a nossa cultura, com as nossas credenciais democráticas"¹³⁰. Nesse sentido, a aproximação com outros países em desenvolvimento e uma consequente universalização da agenda externa brasileira são parte da estratégia que visa a tornar o Brasil uma potência com legitimidade e aceitação dos países menores. Há, assim, a decisão de arcar com os custos de ter maior "responsabilidade" internacional, necessários para a construção de uma hegemonia regional que assegure o poder econômico e político de longo prazo.

Segundo Vigevani/Cepaluni, o governo Lula almejou “autonomia pela diversificação”, com novas ênfases e novas formas de inserção internacional, mas mantendo a adesão aos princípios e normas internacionais e participação nas instituições¹³¹. Para os autores, as mudanças nos EUA pós-11/9 (que deslancharam

¹²⁸ AMORIM, C. Política externa é uma política pública como as demais. Está sujeita à expressão das urnas. **IPEA, Desafios do Desenvolvimento**, Edição 61, 13 de agosto de 2010 (entrevista). Disponível em www.ipea.gov.br/desafios

¹²⁹ Id.. Brasil ampara os pequenos para lidar com a Alca. **Gazeta Mercantil** 07 de fevereiro de 2003 (entrevista)

¹³⁰ Id. Política externa..., loc.cit.

¹³¹ VIGEVANI; CEPALUNI, p. 283.

um período de unilateralismo e despreocupação com normas e decisões multilaterais) fizeram com que a política externa brasileira buscasse, já no final do governo FHC, ampliar as relações para com outros parceiros comerciais (como a China, Índia, África do Sul e União Europeia)¹³². Igualmente, Cervo/Bueno¹³³ afirmam que a era Lula deu continuidade à linha política do *final* do governo Cardoso, que teria ido do neoliberalismo a um "ceticismo" ao formular o conceito de "globalização assimétrica". O Estado brasileiro teria adotado um paradigma de "Estado logístico", cuja função seria apoiar e legitimar iniciativas de outros atores econômicos e sociais, transferindo a estes responsabilidades e dando-lhes suporte para operar no exterior, de modo a obter benefícios da interdependência numa inserção "madura" na globalização¹³⁴. Segundo Cervo/Bueno, a sociedade civil brasileira, representada por entidades de classe, teria alcançado um nível elevado de solidez, e caberia ao Estado apoiar a realização de seus diferentes interesses, articulando, assim, o nacional com o externo.

O Brasil passa a figurar como um mercado "emergente" e em constante crescimento: os saldos comerciais passaram de US\$ 13 bilhões, em 2002, para US\$ 45 bilhões, em 2005, e o volume de exportações saltou de US\$ 60 bilhões, em 2002, para US\$ 118 bilhões, em 2005; o volume de reservas internacionais passou de US\$ 38 bilhões, em 2002 (dos quais US\$ 23 bilhões provinham da assistência financeira acertada com as instituições financeiras para enfrentar a crise de 2002), para US\$ 54 bilhões, em 2005, saltando, no final do governo Lula, para US\$ 240 bilhões, já pagas as dívidas referentes à assistência financeira¹³⁵. Essa nova situação econômica resulta, em boa medida, do adensamento das relações Sul-Sul, e forma as bases para pleito do país por uma reforma das instituições internacionais, com o objetivo de dar mais voz aos "países emergentes".

A aproximação com os novos polos emergentes de poder torna-se, assim, estratégica e é uma das construções diplomáticas do governo Lula. Em 2003, teve

¹³² Ibid., p. 289-90

¹³³ CERVO, A.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

¹³⁴ Os autores contrapõem o "Estado logístico" ao paradigma do "Estado desenvolvimentista" (seria um Estado empresário, que busca o desenvolvimento nacional através da superação da dependência econômica e da autonomia na área de segurança) e do "Estado normal" da década de 90, que envolve parâmetros de conduta "subserviente, destrutivo, e regressivo". Ibid., p. 457

¹³⁵ MINEIRO, loc.cit., p. 150

lugar a constituição da IBAS (Brasil, Índia e África do Sul). A crise financeira global, a partir de 2008, acelerou o processo de articulação entre os BRICS, assim como sua atuação no âmbito do G-20 financeiro¹³⁶. As possíveis saídas para a crise não mais poderiam ser viabilizadas sem a atuação desses emergentes, em especial a China. Como o poder militar desses países não acompanha seu crescimento econômico, eles buscam estrategicamente ascender dentro das instituições, sendo a reestruturação do poder decisório do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial um dos principais caminhos no contexto da crise mundial¹³⁷. No âmbito das cúpulas do G-20, China, Brasil e Rússia anunciaram o objetivo de contribuir com US\$ 50 bilhões (no caso da China) e US\$ 10 bilhões (cada um dos demais), logrando efetivamente uma revisão das cotas no FMI. Essa revisão - apesar de tímida, uma vez que os EUA continuam com 17% de cotas e poder de veto - muda gradualmente o poder de barganha desses países no plano global, dando ao Brasil um novo status¹³⁸. Além disso, os BRICS discutem uma possível substituição do dólar como moeda de troca global por uma cesta de diferentes moedas.

O Brasil do século XXI está, portanto, inserido em um contexto de reorganização da ordem global, conforme exposto no capítulo 1. De acordo com Cervo/Bueno, o país se caracterizaria atualmente pelo "globalismo industrialista"¹³⁹, cujos principais traços são o "multilateralismo da reciprocidade" e a internacionalização da economia brasileira. O primeiro significa que o governo Lula buscou participar dos regimes e regras do ordenamento multilateral como forma de mitigar a disparidade de poder, ou seja, almejando a reciprocidade de sua aplicação e dos seus efeitos, de modo a beneficiem todos, e não somente as potências. Suas

¹³⁶ SOARES DE LIMA, loc.cit., p. 160

¹³⁷ De acordo com Soares de Lima, Rússia e Brasil participam em 75 e 73 organizações internacionais, respectivamente. China participa em 71, a Índia em 69 e a África do Sul em 58 instituições. Notoriamente, observa-se que o país com maior participação em organizações internacionais são Estados Unidos, 81, seguidos pela Inglaterra, 75 (Ibid., p. 163).

¹³⁸ A crise econômica mundial levou a uma reestruturação do Fundo Monetário Internacional, na qual os países chamados "emergentes" tiveram suas cotas aumentadas, tendo, com isso, mais direito de voto no Fundo. O direito de voto do Brasil aumentou de 1,3%, em 2008 para 2,32%, em 2010, passando a ser o décimo cotista. Ao mesmo tempo, os EUA continuam com 17,67% das cotas e direito de veto sobre decisões mais importantes. Ver CUCULO, E. Brasil aceita virar credor do FMI e emprestará até US\$ 4,5 bilhões. **Folha online**, 9/4/2009; MOREIRA, A. Brasil é o segundo país que mais ganha com mudanças no FMI. **Valor Econômico**, outubro de 2010.

¹³⁹ Os autores o diferenciam do modelo chileno, que seria o "globalismo comercialista", baseado na adesão a tratados de livre-comércio e na economia primário-exportadora, mantendo os preceitos do neoliberalismo dos anos 90. Ibid., p. 495.

manifestações foram desde o comércio internacional, questões climáticas, segurança, até as áreas de saúde e direitos humanos¹⁴⁰. O segundo traço diz respeito à consolidação do "paradigma logístico" (ou seja, o Estado como apoiador e incentivador de iniciativas dos atores econômicos e sociais), assim como o acesso a mercados e à expansão dos investimentos de fora para dentro e de dentro para fora. Inclui-se aí a formação de empresas multinacionais com capacidade de competir em escala regional e mundial com apoio das instituições estatais, um diferencial da era Lula¹⁴¹.

Nessa perspectiva, a "decolagem do Brasil"¹⁴², como um projeto político e econômico de "potência do futuro", apresenta, como um dos principais pilares, a expansão internacional de empresas com sede no país. Para Arbix/Caseiro, a constituição de multinacionais de países emergentes contribui para aumentar seu poder de barganha internacional e, assim, reposicioná-los no plano internacional. Essas empresas reforçam o protagonismo dos "emergentes" e introduzem "novos ingredientes no redesenho do mundo dos negócios e da geopolítica mundial"¹⁴³. De acordo com Cervo, o reforço de um poder nacional para influir sobre a ordem mundial seria resultado da presença de seus agentes econômicos nos espaços mundiais. No século XXI, o Brasil teria alcançado um estágio de "maturidade", ou "uma nova etapa do desenvolvimento", especialmente evidenciada na internacionalização da economia brasileira como um todo, e das empresas, em específico¹⁴⁴. Teríamos passado de um país que "durante décadas estendeu o chapéu" na busca por investimento direto de empresas, capital e tecnologia estrangeiros (a "nacionalização da globalização" nos anos 1990), para uma economia que se internacionaliza, passando à fase de *global player* e superando a "dependência estrutural"¹⁴⁵. Essa perspectiva traz a noção de que "o futuro chegou" - mesmo que ele seja "uma construção", conforme afirmou Marco Aurélio Garcia¹⁴⁶.

¹⁴⁰ Ibid., p. 497-508

¹⁴¹ Ibid., p. 509

¹⁴² Expressão cunhada desde a reportagem "*Brazil takes off*" do semanário britânico *The Economist*, que teve ampla repercussão no Brasil. Ver *The Economist*, November 14th-20th 2009

¹⁴³ ARBIX, G.; CASEIRO, L. Que internacionalização? **Valor Econômico**, 5 de agosto de 2010

¹⁴⁴ CERVO, A. **A internacionalização da economia brasileira**. Livro na Rua, série Diplomacia ao alcance de todos nr. 20. FUNAG: Thesaurus editora, 2009, p. 4.

¹⁴⁵ Ibid., p. 13

¹⁴⁶ GARCIA, Marco Aurélio. Mundo enfrenta uma crise de liderança muito grande. **IPEA, revista**

Outros apresentam uma perspectiva menos otimista do futuro que entra sem bater. Mineiro observa que, no início do novo século, o Brasil aprofundou alguns elementos de inserção externa que estavam desenhados com a liberalização comercial e financeira dos anos 1990. A rápida ampliação das exportações de commodities agrícolas e minerais amplia a dependência econômica com relação a esses setores, fortalecendo-os politicamente e levando a que a estratégia de inserção internacional do país, especialmente no que se refere às negociações comerciais, considere substancialmente os interesses desses grupos econômicos¹⁴⁷. O conjunto de empresas e setores, como os de recursos naturais, minerais, energéticos e agrícolas, que são beneficiados pela política de dinamizar o comércio exterior, passam a influenciar a condução da política externa não só pelo Ministério de Relações Exteriores, como também pelo Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Desse modo, segundo o autor, passam a ser um instrumento e uma força incidente nas negociações comerciais levadas a cabo pelo governo Lula, influenciando nas possibilidades de ganhos e na dinamização de suas estratégias empresárias¹⁴⁸.

Observamos que o aprofundamento da integração sul-americana e a expansão das relações Sul-Sul vão de encontro, em princípio, às demandas daqueles setores sociais que se posicionavam contra os acordos de livre-comércio com os EUA e a União Europeia. A política externa do governo Lula representa, nesse mérito, uma mudança com relação aos governos anteriores. As iniciativas de crescente protagonismo do Brasil em instâncias internacionais, como recentemente ocorreu na OMC e no G-20 financeiro, são apresentadas como autônomas, capazes de agir contra as imposições das potências hegemônicas. No entanto, podemos observar que há contradições entre os discursos e a apresentação dessas iniciativas, e seus reais efeitos e principais beneficiários. Mais do que gerar uma política externa que se proponha a transformar as hierarquias e os mecanismos mundiais de manutenção do sistema desigual, o governo Lula procurou ser parte do jogo internacional como um *player* reconhecido, para se tornar um dos que “ditam as regras”. O resultado acaba sendo não a transformação, mas perpetuação e aprofundamento das próprias instituições e mecanismos de poder. Percebemos, portanto, uma ambiguidade entre, de um lado, o

Desenvolvimento, janeiro/fevereiro 2010, p. 18 (entrevista).

¹⁴⁷ MINEIRO, loc.cit., p. 153

¹⁴⁸ Ibid., p. 158

discurso de “autonomia” com relação aos países centrais e, de outro, a participação nos regimes, normas e regras construídas e ditadas por estes. Essa ambiguidade se evidencia nas práticas discursivas do presidente Lula ao defender o “verdadeiro livre-comércio” contra o protecionismo dos países centrais¹⁴⁹, nas insistentes tentativas do Brasil de seguir a rodada de Doha na OMC para liberalização dos mercados em benefício dos setores exportadores brasileiros (especialmente o agronegócio), assim como o recente apoio à reestruturação do FMI, passando de antigo devedor a credor.

Podemos notar que, nesse contexto de relativo declínio do poder econômico dos EUA e aumento de participação dos países "emergentes" nos fóruns globais, a opção política feita pelo Brasil (e pelos demais BRICS) foi não a de "virar a mesa" do seleto grupo de países poderosos, mas sim "senta à mesa" junto a eles. Assim, o governo brasileiro busca ajustar-se e se adaptar à ordem existente sem transformá-la substancialmente, levando a cabo a estratégia de ascender dentro das instituições, sem almejar a construção de novas estruturas institucionais, verdadeiramente mais igualitárias para todos. Evidencia-se, assim, a noção de Ikenberry/Whight¹⁵⁰ sobre a flexibilidade e capacidade das instituições construídas sob a hegemonia estadunidense de absorver as demandas dos países que pretendem nelas ter maior participação e voz ativa. Também se pode observar o que Hurrel¹⁵¹ chamou de “balanceamento brando” dentro das instituições, por meio das quais os "países emergentes" (incluindo o Brasil) encontram formas de aumentar os custos e dificultar o exercício de poder unilateral dos EUA, sem fazer uso de poder militar. Nessa ascensão *dentro* da ordem (capitalista), o fortalecimento das relações com outros países do Sul, configurando uma suposta alternativa aos polos de poder tradicionais, implica necessariamente em novos espaços de acumulação do capital, em que as empresas com sede no Brasil têm papel fundamental.

¹⁴⁹ Esse discurso foi enfatizado na reunião ministerial da OMC em Cancún 2003. Desconsiderando consequências negativas do regime de livre-comércio mundial para pequenos produtores, Lula se coloca a favor de um “verdadeiro” livre-comércio, de modo a explicitar as contradições de políticas protecionistas dos EUA e Europa. Ver O GLOBO. Lula: livre comércio para o G 20, 13 de dezembro de 2003

¹⁵⁰ IKENBERRY, J.; WRIGHT, T. Rising powers and global institutions. A century foundation report. *The Century Foundation*, New York, 2008

¹⁵¹ HURREL, Andrew. Hegemonia, liberalismo e ordem global: qual o espaço para potências emergentes?. IN: HURREL et.al. **Os BRICS e a ordem global**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

3.2.1 Relações Sul-Sul e a expansão do capital com sede no Brasil

Conforme já mencionado, a América do Sul tornou-se o eixo prioritário e a integração sul-americana passou a ser o objetivo estratégico da política externa brasileira. O adensamento das relações políticas e econômicas entre os países deve contribuir, segundo o Ministério de Relações Exteriores, "para o desenvolvimento socioeconômico e a preservação da paz na região; o desenvolvimento do mercado interno sul-americano e o aumento da competitividade dos países no mercado internacional; e o fortalecimento da capacidade de atuação do Brasil em outros foros internacionais"¹⁵². A integração sul-americana nesse período baseou-se em dois pilares, a Lansul e o Mercosul. O viés político do Mercosul foi expandido com a criação de novas instituições (como o Parlamento Mercosul e a Universidade latino-americana UNILA, entre outras), que reforçaram o caráter político e social do bloco, para além do comercial. O bloco incorporou a Venezuela em 2006, e ampliou o número de países associados com o ingresso do Peru (a partir de 2003), Colômbia e Equador (a partir de 2004), além de Chile e Bolívia (desde 1996). A criação da Unasul representou outro importante avanço na integração regional, com o primeiro conselho sul-americano de defesa, o conselho de saúde, o conselho de ciência, tecnologia e inovação, e a realização das cúpulas energéticas, a partir de 2007, visando à integração energética regional (parte da integração da infraestrutura)¹⁵³. Além disso, pela primeira vez na história, os presidentes da América Latina e Caribe se reuniram, sem a presença dos EUA, na Cúpula América Latina e Caribe, realizada em 2008, no Brasil¹⁵⁴.

De acordo com Saraiva, no governo Lula a política externa foi (política e academicamente) influenciada por um grupo - os "autonomistas" - que defendia a integração social e política sul-americana baseada em uma compatibilidade de valores e uma identidade relativamente comum entre os países. A integração seria alcançada sob a liderança do Brasil¹⁵⁵. O chamado princípio da "não indiferença" implicou a

¹⁵² Ministério de Relações Exteriores. **Balanco de Política Externa 2003-2010**, loc.cit. Resumo Executivo

¹⁵³ Ibid., p. 19

¹⁵⁴ AMORIM 2010, loc.cit. (entrevista) e ROSSI, C. Cúpulas buscam afirmar AL ante os EUA. **Folha de São Paulo**, 16 de dezembro de 2008.

¹⁵⁵ SARAIVA, Miriam. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula

consideração das assimetrias e desigualdades entre os países, demonstrando "consciência" de que a estabilidade e a prosperidade nos vizinhos era essencial para a própria prosperidade do Brasil¹⁵⁶. Os países maiores devem fazer concessões (arcar com custos) e "estender as mãos" aos menores¹⁵⁷. Segundo o chanceler Amorim, a generosidade implica ter uma "visão de longo prazo dos interesses mais fundamentais, acima dos interesses mesquinhos e imediatos", considerando o que é "justo" nas relações com os vizinhos no Mercosul¹⁵⁸. A criação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), em 2004, com a finalidade de gerir recursos financeiros de apoio aos países e regiões mais pobres do bloco, representa um dos exemplos mais concretos dessa visão. Outro importante exemplo foram as negociações com o Paraguai para a revisão do Tratado de Itaipu, em que o Brasil atendeu, parcialmente, às demandas paraguaias por um reajuste de preço da energia vendida ao país, a cogestão plena na direção da hidrelétrica, a realização de uma auditoria da dívida no Paraguai e a possibilidade de vender energia a terceiros países. Juntamente com essa revisão do tratado, foram compromissados investimentos em infraestrutura, como a construção de pontes, ferrovias e uma linha de transmissão, beneficiando as empresas brasileiras de construção¹⁵⁹.

Conforme já apontado no capítulo 2, as pesquisas de entidades empresariais apontem que a América do Sul vem sendo o principal destino de expansão das multinacionais brasileiras¹⁶⁰. O Ministério das Relações Exteriores reafirma a importância sua como principal destino dos investimentos de empresas brasileiras no exterior: "O continente é, por excelência, espaço para a expansão da produção de empresas brasileiras, favorecidas pela proximidade geográfica e afinidades culturais,

Administration: caught between South America and Mercosur. *Revista Brasileira de Política Internacional* 53 (special edition), 2010, p. 151-168

¹⁵⁶ AMORIM 2010, loc. cit. (entrevista)

¹⁵⁷ Segundo Lula, "não adianta um só país crescer se, em torno de si, os outros países não conseguirem crescer" em AGENCIA BRASIL. Lula volta a defender que os mais ricos da América do Sul devem ajudar os mais pobres. **Valor Econômico**, 14 de dezembro de 2007

¹⁵⁸ Id. Generosidade do Brasil com parceiros do Mercosul não será bondade, mas justiça, diz Amorim. **Valor Econômico**, 19 de janeiro de 2007

¹⁵⁹ CASSOL, D. Paraguai conquista empate histórico. **Brasil de Fato**, 30 de julho a 5 de agosto de 2009, p. 11. Além de melhorar o "ambiente" de investimentos privados no país, que possibilitam a maior entrada de empresas brasileiras, o governo paraguaio também sinalizou melhorar as condições para o grande número de produtores de soja brasileiros no país, atendendo assim às demandas do governo brasileiro.

¹⁶⁰ A América do Sul foi destino de 53% das empresas pesquisadas pela Fundação Dom Cabral, seguida da Europa (17%) Ásia (15%), América do Norte (9%), além da África (5%) e Oceania (1%). Ver Fundação Dom Cabral 2010, loc. cit.

assim como pelo desenvolvimento de acordos comerciais e de marcos regulatórios, que favorecem investimentos brasileiros e a circulação de bens, serviços e mercadorias na região”¹⁶¹. Um dos efeitos da priorização da integração regional é a maior presença de empresas brasileiras no continente, de acordo com o Ministério, afirmando que "o Governo brasileiro tem lançado mão de políticas comerciais e de financiamento em suas relações com os países da região, criando oportunidades de diversificação de mercadorias para as companhias nacionais"¹⁶². A América do Sul deve ser compreendida no contexto de transformação da ordem mundial e da ascensão econômica dos países BRIC, sendo o continente hoje o "mais importante mercado internacional do Brasil e importante espaço de expansão das empresas brasileiras"¹⁶³.

Nesse sentido, para "aproveitar plenamente as oportunidades oferecidas na relação com os vizinhos", o Itamaraty afirma que é necessário fomentar uma integração produtiva, incentivando nichos de produção nos países de acordo com as necessidades brasileiras, complementando essas necessidades. Deve haver "uma política de investimentos estratégica associada a mecanismos de financiamento" de modo a promover maior "sinergia dos mercados regionais"¹⁶⁴. Os investimentos brasileiros na região deveriam cumprir o "papel estratégico" de inclusão de produtos de alto valor agregado na pauta comercial com os países vizinhos, permitindo, futuramente, a complementação e integração produtiva¹⁶⁵.

De fato, enquanto a pauta exportadora brasileira é prioritariamente de commodities para o mundo, para a América do Sul o Brasil exporta, principalmente, produtos manufaturados. De acordo com a Confederação Nacional da Indústria (CNI), em 2007, os manufaturados representavam mais de ¾ das vendas, destacando-se os bens intensivos em economias de escala (40% das exportações totais em 2005-2006), seguido de bens intensivos em P&D e de bens de capital (ambas em torno de 15%), enquanto que as commodities básicas e semimanufaturadas têm peso reduzido. Os segmentos de serviços de infraestrutura, seguidos por serviços financeiros e TI, foram os que mais identificaram a região como prioridade na estratégia de

¹⁶¹ Ministério de Relações Exteriores, loc.cit., sessão 1.1.6 América do Sul. Relação com países sul-americanos. Comércio e Investimento.

¹⁶² Ibid.

¹⁶³ Ibid.

¹⁶⁴ Ibid.

¹⁶⁵ Ibid.

internacionalização de seus negócios¹⁶⁶. No período entre 2003 e 2009, as exportações brasileiras para os países da América do Sul cresceram de US\$ 10,1 bilhões, em 2003, para US\$ 27,0 bilhões, em 2009 (aumento de 165,6%). Já as importações provenientes da sub-região aumentaram 149%, crescendo de US\$ 7,6 bilhões, em 2003, para US\$ 19,1 bilhões, em 2009. O superávit comercial do Brasil com a região passou de US\$ 2,5 bilhões, em 2003 para US\$ 7,9 bilhões, em 2009 (aumento de 216,2%), sendo que esse saldo corresponde a 31,4% do superávit comercial total com o resto do mundo¹⁶⁷.

A FIESP auspiciou, em 2009, dois encontros do presidente Lula com chefes de Estado sul-americanos (da Colômbia e Chile), em sua sede em São Paulo, onde os presidentes firmaram acordos que iam além do âmbito comercial, envolvendo temas políticos (como o apoio ao Brasil para um assento no Conselho de Segurança da ONU, assim como à Missão de Paz no Haiti), evidenciando a estreita relação entre agentes estatais e empresariais na América do Sul¹⁶⁸. A CNI ressalta que a onda de investimento direto brasileiro na região está relacionada com as "mudanças no entorno econômico e institucional das empresas criado após a abertura comercial, a estabilização e as negociações comerciais regionais"¹⁶⁹. A Argentina tornou-se, desde a crise econômica de 2001-2, o destino preferencial para empresas brasileiras no início de suas estratégias de internacionalização. O volume total de investimentos realizados naquele país, entre 1997-2008, foi de aproximadamente US\$ 9 bilhões, entre novos projetos, fusões e aquisições, reinvestimentos e ampliações¹⁷⁰.

As relações com América Central e Caribe também ganharam uma nova dimensão na política externa do governo Lula, tendo dois importantes pilares: a liderança da Missão de Paz das Nações Unidas no Haiti (Minustah) e a expansão da cooperação técnica internacional e "ajuda para o desenvolvimento". Nesta última, inserem-se as obras de infraestrutura, a atuação de empresas com sede no Brasil e as políticas referentes ao etanol. Lula foi o primeiro presidente brasileiro a visitar a

¹⁶⁶ Confederação Nacional da Indústria (CNI): Os interesses empresariais brasileiros.... loc.cit., p. 11

¹⁶⁷ Ministério das Relações Exteriores, loc.cit.

¹⁶⁸ Ministério de Relações Exteriores. **Visita ao Brasil do Presidente da Colômbia, Álvaro Uribe** - São Paulo, 19 de outubro de 2009 - Comunicado Conjunto. Nota a imprensa 524, em www.itamaraty.gov.br; Id. **Visita ao Brasil da Presidente do Chile, Michelle Bachelet** - São Paulo, 30 de julho de 2009 - Comunicado Conjunto. Nota a imprensa 359 em www.itamaraty.gov.br

¹⁶⁹ CNI, loc.cit., p. 20

¹⁷⁰ Ministério de Relações Exteriores. **Balanco de Política Externa 2003-2010**, loc. cit.

Nicarágua, Honduras e Jamaica¹⁷¹. De acordo com o Itamaraty, o estreitamento das relações com a região é evidenciada não só pelo fato de o Brasil ter passado a ser, em 2004, observador junto à Comunidade do Caribe (Caricom), como também pelo aumento das visitas presidenciais, pela abertura de embaixadas na totalidade dos países da região, pelo fluxo de missões de cooperação (9% das iniciativas brasileiras) e pelo aumento do intercâmbio comercial¹⁷². Em 2005, Lula participou pessoalmente da Reunião de Cúpula da Caricom, que gerou, posteriormente, a I Cúpula Brasil-Caricom, marcando a aceleração do processo de aproximação entre os países. Foram discutidos temas como reforma das instituições financeiras e políticas internacionais, auxílio na reconstrução do Haiti, integração latino-americana e caribenha e intensificação de cooperação em várias áreas¹⁷³.

A energia foi a dimensão-chave das relações entre o Brasil e América Central e Caribe, de acordo com o Itamaraty, destacando-se as hidrelétricas e a promoção do etanol. As empresas brasileiras desse setor se beneficiaram com o apoio do governo à construção de usinas hidrelétricas de Tumarín, na Nicarágua (Eletrobrás), o projeto da hidrelétrica de Artibonite no Haiti, pesquisas em energias renováveis e a construção das hidrelétricas Pinalito, Lãs Barrias, Pryn Brazo e outras na República Dominicana (Odebrecht, Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão) e o desenvolvimento de projeto no setor sucro-energético em Cuba (CEMIG, Consert, Vale Soluções em Energia e Eletrobrás)¹⁷⁴.

No âmbito da produção do etanol e biodiesel, o Brasil assinou acordos visando ao fomento de sua produção na América Central e Caribe, "região de forte vocação agrícola e capaz de exitosamente produzir cana-de-açúcar"¹⁷⁵. Um dos principais acordos foi o Memorando de Entendimento entre Brasil e Estados Unidos sobre bicomcombustíveis, que prevê a "cooperação triangular" para produção de etanol em Honduras, Guatemala, El Salvador, Jamaica, Haiti, República Dominicana e São

¹⁷¹ Numa viagem presidencial em 2007, Lula visitou esses e mais dois países (México e Panamá) levando 50 empresários das áreas de infraestrutura e agrocombustíveis, dentre as empresas Ocean Air, Brasif, Norbeto Odebrecht, Andrade Gutiérrez, Petrobras, além da Embrapa e do BNDES. Ver AGENCIA BRASIL. Presidente faz viagens a cinco países na próxima semana. **Valor Econômico**, 1 de agosto de 2007

¹⁷² Ministério de Relações Exteriores, loc.cit. Resumo Executivo, p. 20

¹⁷³ Ibid.

¹⁷⁴ Id., sessão 1.1.4 América Central e Caribe. Energia

¹⁷⁵ Ibid.

Cristóvão e Névis¹⁷⁶. Alguns exemplos de medidas de cooperação para expansão desse setor são: o projeto Alternativas para a Produção de Biocombustíveis na Costa Rica (no valor de US\$ 95, 610 milhões), o programa de capacitação de recursos humanos e transferência de tecnologia para modernização do setor de produção de cana de açúcar e etanol na Jamaica (US\$ 64, 015 milhões), o projeto de adoção de técnicas modernas para produção de etanol em El Salvador (US\$ 84, 456 milhões), e a missão ao Fórum Regional de Investimento em Agricultura do CARICOM na Guiana Francesa, com objetivo de identificar oportunidades no setor de etanol¹⁷⁷. Em 2010, o presidente de El Salvador veio à sede da FIESP, em São Paulo e assinou com Lula, na presença de representantes das usinas de cana e álcool, um acordo de cooperação técnica, objetivando, especialmente, os investimentos nesse setor¹⁷⁸. A produção de etanol na América Central e Caribe também envolve a ativa participação de outros atores estatais brasileiros, como a Petrobrás e a Embrapa, que abriu um escritório regional no Panamá.

O Itamaraty destaca a vantagem de a região ter facilidades tarifárias provenientes de acordos de livre comércio com os Estados Unidos (NAFTA, o CAFTA-RD e o acordo de livre comércio EUA-Panamá), que é o maior mercado mundial do produto¹⁷⁹. Reforça-se, com isso, a noção de um papel da América Central e Caribe como "plataforma" de expansão do etanol para os mercados dos países centrais, como apontam Araya/Ramírez¹⁸⁰. Segundo esses autores, a proximidade com o Canal do Panamá e o provável acordo de livre comércio entre a Costa Rica e a China também aumentam a "atratividade" da região para os interesses brasileiros em utilizar o território centro-americano para exportar à potência asiática. Somam-se a isso as negociações com a União Europeia para um Acordo de Associação com a América Central, que incluem um acordo sobre agrocombustíveis.

¹⁷⁶ Ibid.

¹⁷⁷ Dados extraídos de documento Excel disponível em <http://www.aiddata.org/content/index/AidData-Raw/other-donor-datasets>

¹⁷⁸ WATANABE, M. Com acordos, El Salvador quer atrair investimentos brasileiros. **Valor Econômico**, 10 de agosto de 2010

¹⁷⁹ Ministério de Relações Exteriores, loc.cit., sessão 1.1.4 América Central e Caribe. Energia

¹⁸⁰ ARAYA, A. L.; RAMIREZ, A. A Petrobras na América Central: o caso dos agrocombustíveis. In: IRLS et. al. (org.): **Transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário**. São Paulo: Expressão Popular, 2009, p. 43-64

O setor de etanol é um dos exemplos que melhor demonstra a ligação entre a cooperação técnica e ajuda ao desenvolvimento com interesses comerciais e empresariais. Apesar desses interesses não serem os únicos que movem a cooperação internacional brasileira (há motivações geopolíticas, institucionais, histórico-culturais, entre outras), eles desempenham um importante papel em muitos casos. Durante o governo Lula, o Brasil passou de receptor para doador de ajuda internacional. A cooperação prestada pelo Brasil a outros países em desenvolvimento saltou de aprox. US\$ 1,5 milhão, em 2003 para mais de US\$ 33 milhões em 2010, contabilizados somente projetos e atividades isoladas da Agência Brasileira de Cooperação (ABC)¹⁸¹. Outras formas consideradas como cooperação e ajuda ao desenvolvimento, oferecidas pelo Brasil, são assistência humanitária, contribuição a organizações internacionais, concessão de bolsas de estudo a estrangeiros, participação em missões de paz e auxílio a refugiados (programas específicos de ajuda em Gaza e no Haiti, por exemplo), além de contribuições a bancos regionais (Banco Interamericano, Banco Africano de Desenvolvimento) e empréstimos do BNDES a empresas brasileiras atuando em países em desenvolvimento¹⁸². Somadas, as contribuições chegaram a US\$ 2,9 bilhões¹⁸³. De acordo com a ABC, nos dois últimos anos, a América do Sul, Central e Caribe receberam em torno de 40%, a África cerca de 50%, e Ásia e Oriente Médio 10% do volume total da ajuda brasileira. Os principais países receptores da cooperação são: Moçambique (15,78%), Timor Leste (15,16%), Guiné-Bissau (14,43%), Haiti (13,11%), Cabo Verde (9,79%), Paraguai (7,45%), São Tomé e Príncipe (6,99%), Guatemala (6,37%), Angola (4,76%), Uruguai (3,26%) e Cuba (2,9%)¹⁸⁴.

A cooperação é considerada um "investimento", na medida em que objetiva ganhos de segurança e de interesse nacional, ao promover a paz em regiões vizinhas e próximas. Ela promoveria ganhos econômicos, comerciais e políticos, uma vez que

¹⁸¹ Ministério de Relações Exteriores, loc.cit.. 7.1.1 Anexo. Cooperação Internacional. Cooperação bilateral prestada

¹⁸² COOPERACAO brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Agência Brasileira Cooperação. Brasília 2010 . Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Book_Cooperacao_Brasileira.pdf

¹⁸³ Ibid., p. 19. Segundo o jornal *The Economist*, a cooperação brasileira pode chegar a US\$ 4 bilhões, se somadas as contribuições ao UNDP, World Food Programme, os compromissos no Haiti, Gaza e os empréstimos do BNDES para empresas brasileiras atuando em países mais pobres. Ver Brazil's Aid Programme. Speak softly and carry a blank cheque. **The Economist**, July 15th 2010

¹⁸⁴ Ministério de Relações Exteriores, loc.cit.

"projeta internacionalmente o Brasil como um país que contribui para a construção de um mundo mais justo e equilibrado", facilitando, assim, o diálogo e o concerto de decisões nos fóruns internacionais¹⁸⁵. No caso das chamadas Operações de Paz, o Brasil já investiu R\$ 613,6 milhões em operações realizadas em 13 países. Juntamente com a atuação militar, o Brasil firmou com o Haiti em 2004 um Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica que, a partir de 2008, se tornou um "programa estratégico" que compreendeu os eixos "(1) segurança alimentar e nutricional e redes de proteção social; (2) desenvolvimento da agricultura sustentável e familiar; (3) fortalecimento institucional e; (4) pesquisa e extensão rural". A partir de 2009, foi dada ênfase à área de agricultura e segurança alimentar¹⁸⁶. Alguns exemplos de projetos foram a construção de cisternas familiares para produção de hortaliças, aperfeiçoamento da produção de arroz, milho, feijão e mandioca, transferência de tecnologia para produção de caju, reflorestamento da Bacia do Mapou (cooperação triangular com a agência espanhola), aprimoramento do programa de imunizações (cooperação triangular com a agência canadense), gestão de resíduos sólidos (cooperação multilateral do fundo IBAS, com África do Sul e Índia), combate à violência contra a mulher (cooperação multilateral com ONU e Oxfam), combate ao trabalho infantil (cooperação multilateral com OIT), apoio ao processo eleitoral (cooperação multilateral com PNUD) e capacitação na provisão de merenda escolar (cooperação multilateral com Banco Mundial)¹⁸⁷. De acordo com IPEA/ABC, "todas essas atividades, de uma forma ou de outra, apoiam-se na presença das tropas brasileiras"¹⁸⁸. Declara-se que a cooperação no Haiti seria uma "via de mão dupla", pois fortalece o poder de influência do Brasil nos fóruns internacionais e auxilia em estratégias locais, como a "pacificação" nos morros cariocas¹⁸⁹.

Os projetos de cooperação no Haiti, assim como os de promoção do etanol, exemplificam a atuação brasileira em parceria com as potências centrais e agências multilaterais na chamada "cooperação triangular". Segundo o IPEA/ABC, a cooperação do Brasil com países e agências centrais para atuação em terceiros países

¹⁸⁵ SCHMITZ, G. Mapeando a cooperação para o desenvolvimento e MATEOS, S.B. Cooperação internacional. Ajuda ao próximo e ao distante. **IPEA, Desafios do Desenvolvimento**, ano 8, nr. 65, 2011.

¹⁸⁶ <http://www.abc.gov.br/download/projetosAcordos2008Haiti.pdf>

¹⁸⁷ Ibid. e <http://www.aiddata.org/home/index>

¹⁸⁸ Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009, loc.cit., p. 48

¹⁸⁹ MATEO. Cooperação internacional. Ajuda ao próximo e ao distante, loc.cit.

é um meio para otimizar seus recursos para atuação em projetos de grande envergadura¹⁹⁰. Os principais parceiros são Japão, Estados Unidos, Alemanha, França, Canadá, Argentina, Espanha e, mais recentemente, Austrália e Bélgica. O país também negociou Memorandos de Entendimento para cooperação em terceiros países com Itália, Egito e Israel. De acordo com IPEA/ABC, a atuação do Brasil com países desenvolvidos ou instituições multilaterais demonstraria um "reconhecimento explícito da excelência e da efetividade operacional" da cooperação internacional brasileira¹⁹¹. Além das motivações políticas de reconhecimento e credibilidade nas instâncias multilaterais, a cooperação triangular também envolve áreas e territórios estratégicos, como a África, que se tornou um importante território de atuação para o Brasil. O país coopera com os EUA na área de saúde, no combate ao HIV e à malária em Moçambique, em um projeto de desenvolvimento agrícola da savana tropical junto com o Japão, naquele país, com a Suécia na produção de agrocombustíveis na Tanzânia, e com a China na distribuição de imagens de satélites aos países do continente africano¹⁹².

Além da ABC, a Embrapa e a Fiocruz são outras duas atuantes entidades estatais, indicando duas esferas da cooperação brasileira: agricultura e saúde. O Brasil tornou-se referência para o combate ao HIV/AIDS e teve reconhecido engajamento nos fóruns multilaterais nessa área¹⁹³. Segundo o IPEA/ABC, o país desenvolve mais de 160 projetos na área de saúde e realizou mais de 100 missões técnicas no exterior entre 2005 e 2009. De acordo com a Fiocruz, em 2007, o documento Mais Saúde do Ministério da Saúde apresentou que os objetivos estratégicos da política externa brasileira nesse campo, além do fortalecimento da cooperação técnica nos países da América do Sul, América Central, Comunidades dos Países de Língua Portuguesa e África, seriam "Contribuir para uma maior presença do Brasil nos organismos internacionais e multilaterais" e "Contribuir para integração regional"¹⁹⁴. A Fiocruz abriu, em 2006, um escritório internacional em Moçambique, e atua em projetos na Argentina, Paraguai, Uruguai, Venezuela, África do Sul, Namíbia, Quênia e

¹⁹⁰ Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009, loc.cit., p. 34

¹⁹¹ Ibid.

¹⁹² Ministério de Relações Exteriores, loc.cit., Resumo Executivo.

¹⁹³ Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009, loc.cit., p. 38

¹⁹⁴ ENSP/FIOCRUZ. A cooperação internacional desenvolvida pela Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca da Fundação Oswaldo Cruz com a África. Boletim técnico internacional 2008. Disponível em http://www4.ensp.fiocruz.br/biblioteca/dados/txt_235056090.pdf

Zimbabwe, além dos países de língua portuguesa na África e Timor Leste¹⁹⁵. A maioria dos programas está na área de educação em saúde e implementação de cursos e instituições de ensino, mas também há a construção de laboratórios e de uma fábrica de medicamentos antirretrovirais em Moçambique¹⁹⁶. A área de saúde recebe 24% do total investido em cooperação técnica do Brasil, sendo 49% dos recursos provindos do Ministério de Relações Exteriores, 24% do Ministério da Saúde e 20% da Fiocruz¹⁹⁷.

Na área de agricultura, de acordo com o IPEA/ABC, o Brasil possui reconhecida experiência em manejo de cultivos tropicais e contribui para que programas de cultivo de cacau sejam implementados em Camarões, Colômbia, Congo e Equador. Além disso, uma das principais iniciativas é a ação de Cooperação Internacional para a Difusão da Agroenergia, baseada na estruturação de programas de fomento à produção e ao uso de etanol e biodiesel em terceiros países. O governo brasileiro realizou duas edições do Ethanol Week para apresentar o processo de estruturação da indústria nacional de etanol combustível¹⁹⁸. A Embrapa é um dos principais atores nessa área. Ela vem passando por um processo de internacionalização amplo, com escritórios e laboratórios em todos os cinco continentes. Na África, seu escritório é em Gana, onde possui um dos principais projetos de agrocombustíveis. A empresa estabeleceu dois projetos regionais no continente africano: a fazenda-modelo de produção de algodão em Mali (atuando nos países Cotton 4, Mali, Benin, Burkina Faso e Chade) e a fazenda experimental para produção de arroz no Senegal. Nesse país, a Embrapa também iniciou, em 2006, um programa de agrocombustíveis que passou, em 2009, à proposta de US\$ 2 bilhões para construção de uma refinaria e uma usina de etanol¹⁹⁹. A empresa atua em projetos de cooperação em Angola, Argentina, Bolívia, Colômbia, Afeganistão, Cazaquistão, Uzbequistão, Gana, Timor Leste, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, Guiné-Bissau, Uruguai, Guiana, Moçambique, Angola, e em projetos de produção do etanol e agrocombustíveis no Equador, Paraguai, Suriname, Costa Rica, Gana, Sudão, Senegal e Nigéria²⁰⁰. Segundo declaração da Embrapa, a transferência de tecnologia e

¹⁹⁵ Ibid.

¹⁹⁶ MATEO. Cooperação internacional. Ajuda ao próximo e ao distante, loc.cit.

¹⁹⁷ Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009, loc.cit., p. 38

¹⁹⁸ Ibid., p. 37

¹⁹⁹ WHITE, Lyal. Understanding Brazil's new drive for Africa. *South African Journal of International Affair*, Vol. 17, No. 2, August 2010, p. 236

²⁰⁰ Ibid. p. 236-7; e <http://www.abc.gov.br/projetos/cooperacaoPrestada.asp>

produtos se desdobra em negócios, uma vez que fomenta também a compra de insumos e equipamentos agrícolas do Brasil²⁰¹.

Nas relações do Brasil com a África também se encontra de forma clara a mescla entre interesses empresariais, político-estratégicos e a ajuda ao desenvolvimento. A cooperação na área de agricultura abrange, segundo White, "todas as facetas" da aspiração global do Brasil e seus objetivos de política externa, uma vez que alimentos e segurança energética são prioridades na agenda multilateral, que seria o principal foco do Brasil em suas atividades de decisão global. O deslocamento da produção mundial de alimentos e agrocombustíveis para a África e outros países em desenvolvimento se encaixaria na estratégia brasileira mais ampla de elevar a cooperação e a integração do mercado Sul-Sul. Desse modo, para o autor, a cooperação em agricultura e etanol torna-se "uma nova fronteira do engajamento entre o Brasil e o continente africano"²⁰².

De acordo com White, a cooperação faz parte de três categorias - "cooperação para o desenvolvimento, neo-mercantilismo e diplomacia política"²⁰³ - que estruturam a relação do Brasil com a África. O sucesso dos programas sociais do governo Lula, no plano doméstico, teriam feito do Brasil um exportador de "tecnologia social" para outros países em desenvolvimento, revelando-se uma dimensão da "internacionalização do Brasil" que transcende os vetores sociais e comerciais e se tornando um importante componente da política externa para América Latina e África²⁰⁴.

Já a diplomacia política e o engajamento multilateral do país, que priorizaram as relações Sul-Sul, conferiram ao continente africano atenção especial sem precedentes²⁰⁵. Segundo Sombra Saraiva²⁰⁶, a agenda brasileira para a África, durante a presidência de Lula, representou uma combinação de mudanças ideológicas e estratégicas no próprio Brasil, tornando-se uma das principais frentes da inserção internacional do país no século XXI. A "volta" da África à política brasileira se daria sobre novas bases, ultrapassando parcialmente o discurso culturalista tradicional,

²⁰¹ Declaração em MATEO. Cooperação internacional. Ajuda ao próximo e ao distante, loc.cit.

²⁰² WHITE, loc.cit., p. 234-5, tradução ASG

²⁰³ Ibid., p. 228-9, tradução ASG

²⁰⁴ Ibid., p. 228

²⁰⁵ Ibid.

²⁰⁶ SOMBRA SARAIVA, J. F. The new Africa and Brazil in the Lula era: the rebirth of Brazilian atlantic policy. *Revista Brasileira de Política Internacional* 53 (special edition), 169-183 (2010)

legitimando-se na própria sociedade brasileira através de um consenso político e social amplo nas instituições, universidades, parlamento, grupos afro-brasileiros, empresas e agentes públicos interessados. A dívida histórica e moral foi, de acordo com o autor, reconhecida não somente nos discursos de Lula, mas também por boa parte da sociedade brasileira, demandando uma nova política externa²⁰⁷.

Essa nova política externa para a África pode ser simbolicamente representada nas visitas presidenciais ao continente: em oito anos de governo, o presidente Lula visitou 29 países em dez viagens, totalizando mais visitas do que a somatória de todos os governos anteriores²⁰⁸. Das 35 novas embaixadas abertas durante o governo Lula, 16 se localizaram na África²⁰⁹. Logo no primeiro ano de governo, teve lugar o primeiro Fórum Brasil-África de política, cooperação e comércio, em 2003, em Fortaleza. Em 2009, Lula foi o convidado de honra da Cúpula da União Africana na Líbia, o que Celso Amorim denominou de "reconhecimento do engajamento pessoal do ex-presidente no continente"²¹⁰.

Para Sombra Saraiva, há uma estratégia coordenada, baseada no "interesse nacional", entre seus protagonistas, incluindo empresários a cargo da expansão do capitalismo brasileiro, e agentes diplomáticos²¹¹. Grande número de viagens oficiais (contando as visitas do chanceler Amorim) no contexto da "diplomacia presidencial" foram acompanhadas de delegações, constituídas de empresários, ministros e intelectuais. Isso significaria, segundo o autor, um gesto simbólico e o renascimento de um novo ciclo das relações do Sul-Atlântico²¹². A expansão do comércio e do investimento em países africanos seria, de acordo com o Itamaraty, uma forma de "ajudar, junto da implementação de outras políticas (como os projetos de cooperação técnica), a suprir as carências existentes no Continente Africano", além de garantir o fortalecimento da economia brasileira²¹³. Para Celso Amorim, Lula revelou-se "o mais africano dos presidentes. Pediu perdão pelos crimes da escravidão, visitou mais de duas dezenas de países e abriu caminho para ações de cooperação e negócios".

²⁰⁷ Ibid., p. 179

²⁰⁸ Ministério de Relações Exteriores, loc.cit. Sessão 2.2.3 África, Comércio e Investimentos. O primeiro presidente brasileiro a ter viajado ao continente africano foi João Figueiredo, em 1982.

²⁰⁹ AMORIM 2010 loc.cit. (entrevista)

²¹⁰ Ibid.

²¹¹ SOMBRA SARAIVA, loc.cit., p. 179

²¹² Ibid.

²¹³ Ministério das Relações Exteriores, loc.cit.

Segundo o ex-chanceler, o Brasil seria visto, por diversos países do continente, como um modelo a ser seguido, afirmando que “para cada problema africano existe uma solução brasileira”²¹⁴. Nas palavras do próprio Itamaraty, esse *soft power* brasileiro é acompanhado de seu *hard power* econômico, com aspirações de poder e prestígio político:

“Trata-se de uma política solidária e humanista, que almeja reduzir assimetrias, promover o desenvolvimento e combater a pobreza. Há, no entanto, ganhos concretos auferidos pelo Brasil em seu relacionamento com a África: acesso a mercados, vantajosas oportunidades econômicas e maior influência em foros multilaterais. Ou seja, o engajamento com a África eleva o perfil internacional do Brasil”²¹⁵.

Um exemplo simbólico dessa mistura de *soft* e *hard power* foi o anúncio de perdão da dívida da República Democrática do Congo com o Brasil (em torno de US\$ 360 milhões), que deveria ser "trocada" pela compra de bens e serviços brasileiros para investimento na infraestrutura congoleza, gerando assim novas oportunidades de negócios para empresas com sede no Brasil²¹⁶. Chegamos, assim, à terceira categoria exposta por White, o "neo-mercantilismo". Para esse autor, as empresas brasileiras dos setores de extração, construção e agricultura representam uma nova era de trocas comerciais nas relações entre o Brasil e o continente²¹⁷. Segundo o Itamaraty, “empresas brasileiras já estão entre as principais investidoras em países africanos”, instalando-se para atuar em três tipos de “negócios” diferentes: exploração das oportunidades dos mercados nacionais (ou regionais), extração de recursos naturais e construção de grandes obras públicas (tais como estradas, usinas de energia, etc.). O Ministério destaca o mercado líbio, a presença da Vale e da Petrobrás em vários países, e das empreiteiras brasileiras, que com o financiamento do BNDES e da Câmara de Comércio Exterior, realizaram obras por todo o continente²¹⁸. As diversas viagens presidenciais, apesar de terem "um forte caráter político", visariam a fortalecer os laços econômicos, resultando, por exemplo, na criação de organizações empresariais, como a Câmara de Comércio Brasil-Gana, em 2005²¹⁹. O Itamaraty destaca a atuação dos grandes grupos de construção e engenharia Odebrecht,

²¹⁴ Amorim cita a frase do queniano Calestou Juma. Ver AMORIM. A África tem sede de Brasil. **Carta Capital**, 28 de maio de 2011

²¹⁵ Ministério de Relações Exteriores, loc. cit., Resumo Executivo, p. 35.

²¹⁶ SANTOS, C. Brasil estuda perdoar dívida do Congo. **Valor Econômico**, 17 de outubro de 2007

²¹⁷ WHITE, loc.cit., p. 229

²¹⁸ Ministério de Relações Exteriores, loc.cit., p. 36.

²¹⁹ Id., sessão África, Comércio e Investimentos.

Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Queiroz Galvão, que atuam em diversos países, tais como Moçambique, Angola, Guiné Equatorial, Guiné Conacri, Mauritânia, Argélia e Líbia. Na Líbia, até a última operação da OTAN, as empresas brasileiras detinham uma carteira de mais de US\$ 6 bilhões em obras, sendo US\$ 3,5 bilhões para construção do novo aeroporto internacional e do anel rodoviário de Trípoli pela Odebrecht.²²⁰

Na área de extração dos recursos naturais, o Itamaraty destaca a atuação da Vale no Zâmbia, Gabão, República Democrática do Congo, Angola, África do Sul, Moçambique (onde está o complexo carbonífero de Moatize, que demandará, segundo o Itamaraty, mais de US\$ 4,5 bilhões de investimentos) e na Guiné (onde comprou, por US\$ 2,5 bilhões, 51% das operações da empresa BSG Resources, para exploração das jazidas de ferro de Simandou). Já a Petrobras trabalha com empresas locais e estrangeiras na prospecção em águas profundas e no seguimento de exploração e produção. Ela atua em Angola, Líbia, Namíbia, Tanzânia, e na Nigéria, que é o principal fornecedor do petróleo importado pelo Brasil. De acordo com o Ministério, "com a entrada em operação dos poços Agbami e Akpo, a Unidade da Nigéria será uma das maiores produtoras do Sistema Petrobras, fora do Brasil, no curto e médio prazo". Ademais, outros empreendimentos são relatados pelo Itamaraty, mostrando a forte relação entre empresas e agentes estatais: a produtora de ônibus Marcopolo atua no Egito e na África do Sul; a empresa RANDOM está na Argélia e no Quênia; o consórcio formado pela Eletrobrás, Furnas, Odebrecht e Engevix assinou contrato com os governos da Namíbia e de Angola para estudo de viabilidade de aproveitamento hidrelétrico em Baynes, no rio Cunene; a Odebrecht construirá usina de etanol em Gana e em Angola; a empresa brasileira HRT-Petroleum iniciou suas atividades de campo na Namíbia, em 2008; a empresa brasileira Dedini Indústria de Base S/A vendeu ao Sudão, em 2008, a primeira usina de etanol instalada naquele país²²¹.

Lula teria afirmado que as empresas brasileiras seriam lentas e tímidas quando comparadas às chinesas²²². De fato, além dos vínculos históricos e culturais, a atuação da política externa brasileira e a promoção do investimento no continente africano

²²⁰ Ibid.

²²¹ Ibid.

²²² WHITE, loc.cit., p. 231

devem ser compreendidas sob o aspecto geopolítico de competição por acesso a recursos naturais na concorrência com potências tradicionais e emergentes. Segundo White, o Brasil tem um engajamento situado entre o "estilo chinês" (que seria altamente político e apoiado pelo peso do Estado por trás dos investimentos e das iniciativas de cooperação) e o "estilo indiano" (caracterizado por investimentos e atividades empreendedoras do setor privado)²²³. Enquanto as exportações do Brasil para a África estavam em US\$ 18,5 bilhões, em 2008 (e as importações, aprox. US\$ 8 bilhões), as chinesas chegavam a US \$107 bilhões²²⁴.

Angola é um dos principais países em que a competição entre Brasil e China parece ter lugar de forma aberta, e onde interesses comerciais e estratégicos se confundem com ajuda ao desenvolvimento. O BNDES proveu uma linha de crédito de US\$ 1,75 bilhão ao governo angolano para reconstrução do país, implicando a contratação de empreiteiras brasileiras. Embora significativo em termos políticos, ele é muito inferior às crescentes linhas de crédito chinesas para o país, que já está em US\$ 4 bilhões²²⁵. Como garantia de pagamento de mercadorias e serviços que importa, o país africano oferece uma chamada "conta-petróleo"²²⁶. De acordo com a Agência Brasileira de Exportação e Investimento (APEX), que abriu um escritório no país, Angola tornou-se, a partir de 2003, "um dos principais sustentáculos da política brasileira para África", uma vez que é o maior receptor de investimentos brasileiros no continente²²⁷. Segundo a APEX, o Brasil tem se beneficiado do crescimento econômico angolano: as exportações ao país aumentaram 10 vezes, de US\$ 200 milhões, em 2000, para quase US\$ 2 bilhões, em 2008. O IED brasileiro, em Angola, totalizou US\$ 58 milhões em 2008, destacando-se as empresas da área de construção civil e a Petrobras. Esta última atua em Angola desde 1979, e passou a ser operadora na exploração petrolífera, especificamente em águas profundas, e não apenas

²²³ Ibid., p. 229

²²⁴ Ibid., p. 230

²²⁵ Ibid., p. 231. Foi notório o caso de Angola, que rompeu negociações com o FMI em 2003, em favor do crédito oferecido pelo governo chinês. Ver DENT, Christopher (ed.): **China and Africa Development Relations**. London, New York: Routledge, 2011

²²⁶ De acordo com o jornal Valor Econômico, o mesmo mecanismo de garantia estaria sendo hoje negociado com Gana (Leo. S. País elabora estratégia para se tornar mais competitivo na África. **Valor Econômico**, 8 de novembro de 2011). Observa-se que a China já mantém esse mecanismo de troca entre financiamento de serviços de infraestrutura por matérias-primas e commodities, como no caso do Sudão, Zimbábue e outros. Ver Dent, op.cit.

²²⁷ APEX-BRASIL. **Angola. Estudo de Oportunidades 2010**, p. 7; 13. Disponível em www.apexbrasil.com.br

exploradora de poços. Seu plano de negócios 2009-13 prevê 5% dos investimentos no exterior para o país. Já a Odebrecht atua em Angola desde 1984, e tem se inserido na economia angolana não apenas no setor de construção, mas também em segmentos como diamantes, petróleo e energia²²⁸, além de supermercados, soja e etanol²²⁹.

A APEX abriu escritórios em Pequim, Dubai, Miami, Havana, Varsóvia, Moscou, Bruxelas e Angola, com a missão de identificar oportunidades de negócios para expandir o comércio e investimento brasileiros nessas regiões. Isso demonstra a ligação, na política externa brasileira, entre diferentes atores (como o BNDES, Embrapa, APEX, MiDIC) com acordos diplomáticos e interesses empresariais, que é uma das principais características da política para a África e também para o Oriente Médio. Tanto na África quanto no Oriente Médio, a relação das empresas brasileiras e agentes estatais se estreita não só com a abertura desses escritórios da Agência, mas também com a participação em feiras de negócios e, ainda, com a organização de missões empresariais promovidas pelo Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MiDIC) nesses países²³⁰.

As relações com os países do Oriente Médio também se estreitaram de forma significativa durante o governo Lula. O presidente foi o primeiro chefe de Estado brasileiro a visitar o Mediterrâneo Oriental (Líbano e Síria em 2003, e Israel, Palestina e Jordânia, em 2010) e o primeiro a visitar o Irã (em 2010)²³¹. Para o Ministério de Relações Exteriores, "o crescimento do perfil internacional do Brasil, durante o Governo do Presidente Lula, permitiu impulsionar a aproximação do País com o Oriente Médio", observando-se um significativo reconhecimento, por parte dos

²²⁸ Ibid., p. 19

²²⁹ WHITE, loc.cit., p. 231

²³⁰ A título de exemplo, no final de 2009 foi realizada missão empresarial com Ministro de Desenvolvimento Indústria e Comércio (MiDIC) em Angola, Moçambique e África do Sul, acompanhada por 93 empresas dos setores de alimentos e bebidas, agronegócio, casa e construção, indústria automotiva, energia, máquinas e equipamentos, varejo, cosméticos, materiais elétricos e eletroeletrônicos, calçados, defesa, infraestrutura e têxtil, resultando em US\$ 115,2 milhões em negócios. Ver "APEX-Brasil lança Centro de Negócios em Angola", Nota APEX 25/11/2010, www.apexbrasil.com.br. Já no final de 2011, uma nova missão comercial foi realizada em Moçambique, Angola e África do Sul, com 53 empresas dos setores de casa e construção civil, máquinas e equipamentos, alimentos e bebidas e agronegócios, além de comerciais exportadoras e tradings. A APEX estima a geração de negócios no volume de US\$ 19 milhões em Moçambique, US\$ 51 milhões em Angola e US\$ 52 milhões na África do Sul. Ver "Missão comercial à África conclui ações com expectativa de US\$ 122 milhões em negócios", nota APEX de 1/12/2011, disponível em www.apexbrasil.com.br

²³¹ Ministério de Relações Exteriores, loc.cit., Resumo Executivo, p. 37.

atores regionais, do papel que o Brasil pode desempenhar nos diferentes processos em curso na região²³². Mas, diferentemente das relações com a América Latina e a África, as relações com os países do Oriente Médio tiveram uma ênfase comercial e empresarial mais clara e aberta, menos cobertas por políticas sociais e culturais. Segundo o MRE, houve um maior número de visitas presidenciais ou ministeriais acompanhadas de missões empresariais à região, uma constante participação do Brasil em feiras e mostras internacionais, assim como certa complementaridade entre as economias brasileira e médio-orientais²³³.

Um marco nas relações Sul-Sul durante o governo Lula foi a realização, em 2005, da I Cúpula América do Sul - Países Árabes (ASPA), em Brasília, com o "objetivo de ampliar o conhecimento mútuo das duas regiões em termos políticos, econômicos e culturais", seguida pela II Cúpula em 2009 em Doha. Esse processo teria contribuído, de acordo com o Itamaraty, para uma sensível melhora nos fluxos comerciais e de investimentos entre ambas as regiões, tendo tido um ativo engajamento do meio empresarial (e um acompanhamento do foro empresarial), particularmente da Câmara de Comércio Árabe-Brasileira, que atua como facilitadora do intercâmbio de informações entre o empresariado brasileiro e o médio-oriental²³⁴. Em 2004, no ano anterior ao lançamento da ASPA, o comércio bi regional era de US\$ 11 bilhões, saltando para US\$ 30 bilhões em 2008 (crescimento de 170%). Entre o Brasil e os países árabes (que envolvem o Oriente Médio e o Norte da África), o comércio passou de US\$ 8,2 bilhões para US\$ 20 bilhões (150% de crescimento) no mesmo período²³⁵. O Oriente Médio é de interesse de setores exportadores de bens alimentícios brasileiros, uma vez que o Brasil é um dos principais fornecedores de carne bovina e frango para a região, além de açúcar, grãos, milho e soja²³⁶.

O governo Lula iniciou negociações de acordos comerciais com países da região. Durante a Cúpula, o Mercosul assinou um Acordo-Quadro de Cooperação Econômica com os Estados Membros do Conselho de Cooperação dos Estados Árabes do Golfo. Negociam-se, atualmente, acordos de livre comércio e preferências entre o Mercosul e o Marrocos, e com a Síria²³⁷. Com Catar, o Brasil fechou um

²³² Id., sessão 2.4.15 Oriente Médio. Comércio e Investimentos.

²³³ Ibid.

²³⁴ Id. sessão 2.4.1 Oriente Médio, Cúpula América do Sul-Países Árabes

²³⁵ Ibid.

²³⁶ Id., Resumo Executivo, p. 39

²³⁷ Ibid.

acordo sobre bitributação no setor de transporte aéreo internacional em 2010, e um Acordo de Cooperação Econômica e Comercial entre Qatar Holding LLC e o BNDES, Vale e Previ. Com o Kuwait, o Brasil assinou, em 2010, uma Emenda ao Acordo de Cooperação Econômica de 1975. Com o Barein, o país negocia um Acordo de Cooperação Econômica e Comercial e um Acordo para a Promoção e Proteção de Investimentos, tendo já firmado um Memorando de Entendimento para Cooperação entre a Câmara do Comércio e Indústria do Barein e do Brasil. Com a Jordânia, o Brasil firmou, em 2008, um Acordo de Cooperação Econômica e Comercial e um Acordo-Quadro (juntamente com o Mercosul) para a criação de área de livre-comércio²³⁸.

O Mercosul fechou com o Egito, em 2010, e com Israel, em 2007, acordos de livre comércio e preferências que contemplam a abertura de mercados, com uma cláusula evolutiva sobre a possibilidade de entendimentos sobre acesso a mercados concernentes a serviços e investimentos. Os investimentos entre Brasil e Israel estão equilibrados: segundo o Itamaraty, entre 2001 e 2008, o IDE brasileiro em Israel totalizou US\$19 milhões, enquanto que os israelenses no Brasil foram de US\$19,4 milhões no mesmo período. Os investimentos se concentram em setores de tecnologia, telecomunicações, defesa e fármacos²³⁹. No setor de telecomunicações, estão no Brasil as israelenses GVT, ECI Telecom e a Milenia. No setor de defesa está a Elbit, por meio de sua subsidiária Aeroeletrônica (AEL), que fechou, em 2008, contrato com a Embraer para fornecimento de componentes do caça AMX, no valor de US\$187 milhões até 2014. No setor farmacêutico, há a presença da empresa de genéricos Teva. Na área de tecnologias agrícolas, destaca-se a empresa de tecnologia israelense de irrigação Netafim Brasil. Com relação à presença de empresas brasileiras em Israel, o Ministério de Relações Exteriores destaca a Consist Software, que atua no setor corporativo e público com sistemas de software e consultoria, e a H. Stern, que atua no mercado israelense de comércio de diamantes. Uma missão empresarial brasileira a Israel, promovida pela Câmara de Comércio Brasil-Israel em 2010, apontou possibilidades de investimentos brasileiros na área da construção civil²⁴⁰.

Chama a atenção o grande número de missões empresariais e participação em

²³⁸ Id., sessão 2.4.15 Oriente Médio, Comércio e Investimentos

²³⁹ Ibid.

²⁴⁰ Ibid.

feiras e eventos, configurando uma característica diferenciadora das relações do Brasil com o Oriente Médio. Durante o primeiro mandato do governo Lula (2003 a 2006), o Brasil promoveu missões empresariais para o Líbano, Kuwait, Israel, Emirados Árabes, Arábia Saudita, além de promover feiras e participar de eventos na Síria, Iraque, Israel²⁴¹ e Dubai, onde, em 2003, o Brasil participou, pela primeira vez, de uma feira de negócios no mundo árabe, com a presença de 86 expositores de produtos. Nessa mesma viagem, Lula percorreu um roteiro inédito desde Dom Pedro II, em 1870 - Damasco, Beirute, Dubai, Cairo e Trípoli - acompanhado, entre outros atores, de representantes de 45 empresas brasileiras²⁴².

Durante do segundo mandato (2007-2010), o Brasil participou de feiras e eventos na Arábia Saudita, Israel, Síria, Iraque e Irã²⁴³. A visita do governo brasileiro à Palestina, Israel e Jordânia em 2010 - que visou a sinalizar o interesse do Brasil em participar do processo de paz no Oriente Médio - foi acompanhada por representantes de 70 empresas, como construção civil (a empresa Camargo Correa está envolvida na construção de um túnel para conter degradação do Mar Morto e em projeto de irrigação de terra), a Embraer (interessada na venda de aviões "super-Tucano"), a Eurofarma, assim como empresas de segurança e vigilância (interessadas em associação com empresas israelenses)²⁴⁴. Também a Missão Empresarial, organizada pelo MiDIC ao Kuwait, Catar, Arábia Saudita, Síria e Emirados Árabes foi acompanhada de representantes de 75 empresas brasileiras dos setores de agronegócio, casa e construção, além de alimentos e bebidas²⁴⁵.

O Brasil também procurou estabelecer-se como um interlocutor do Irã com as potências tradicionais. O país negociou uma solução para a questão nuclear, com vistas a despertar a confiança dos países ocidentais em um compromisso do Irã de uso de tecnologia nuclear para fins civis, de modo a reforçar a soberania brasileira e dos demais países em desenvolvimento para a questão nuclear. Após uma árdua negociação, Brasil, Turquia e Irã fecharam, em maio de 2010, um acordo inédito para

²⁴¹ Ibid.

²⁴² VALOR ECONOMICO. Diplomacia e mais comércio com os árabes pautam a viagem de Lula, 3 de dezembro de 2003

²⁴³ Ministério das Relações Exteriores, loc.cit.

²⁴⁴ Ver LEO, S. Lula faz visita política ao Oriente Médio. **Valor Econômico** 12 de março de 2010, e Id. Jordânia é vista como vitrine a grupos do país no Oriente Médio. **Valor Econômico**, 19 de março de 2010.

²⁴⁵ Ver APEX. Missão empresarial brasileira visita cinco países do Oriente Médio, nota APEX, 25 de novembro de 2010, em www.apexbrasil.com.br (acesso em novembro de 2010).

que o Irã pudesse enriquecer combustível nuclear no exterior²⁴⁶. Apesar de não ter conseguido impedir a aprovação de sanções contra o Irã pelo Conselho de Segurança da ONU, a atuação do país demonstrou credibilidade, segundo Celso Amorim, além de reconhecimento do valor e do peso relativo da atuação do Brasil e da Turquia²⁴⁷.

Mas as relações com o Irã vão além dos aspectos políticos de mediação e afirmação do direito de desenvolvimento de tecnologia nuclear, abrangendo também os interesses econômicos de setores exportadores, setor de energia elétrica, construtoras, assim como as empresas Vale e Petrobrás, envolvendo créditos públicos para a ampliação de negócios de empresas brasileiras nesse país. Em visita do presidente iraniano Ahmadinejad ao Brasil em 2009, foi criado um Grupo de Trabalho Conjunto para promoção do comércio e investimento para produtos agrícolas, serviços de engenharia, logística, petróleo e gás, maquinário, têxteis e vestuário, produtos químicos, automóveis e partes automotivas, equipamentos de telecomunicação e dispositivos de automação de escritório e produtos eletrônicos. Foi fechado um acordo de cooperação na área de construção de usinas hidrelétricas, usinas termelétricas, redes de transmissão e distribuição de energia elétrica e equipamentos para essas construções²⁴⁸. Já a visita do presidente Lula ao Irã em 2010, por ocasião de fechamento do acordo mediado por Brasil e Turquia, foi acompanhada do Ministro da Indústria e Comércio, facilitando a expansão de setores de carne e outros alimentos, envolvendo as empresas Bunge alimentos, Mafrig, JBS, Berlin, Mataboi, Minerva, Granol, com investimentos de US\$ 10 a 50 bilhões. Também houve a presença das empresas de construção civil, da Petrobrás (que ingressou em 2004 no Irã, mas já saiu) e da Vale. Foi lançada uma linha de crédito específica para facilitação de exportações ao Irã através da Caixa Econômica Federal, no valor de US\$ 1bilhão, em cinco anos²⁴⁹.

Na área de energia e petróleo, em que os países do Oriente Médio e Norte da África são os principais produtores mundiais, a Petrobras vem atuando para ampliar

²⁴⁶ Ministério de Relações Exteriores, loc.cit. Resumo Executivo, p. 38, e COSTA, A.L. O Império contra-ataca. **Carta Capital**, 26 de maio de 2010.

²⁴⁷ AMORIM, C. 2010, loc.cit. (entrevista)

²⁴⁸ Ministério de Relações Exteriores. **Atos assinados por ocasião da visita ao Brasil do Presidente do Irã, Mahmoud Ahmadinejad** - Brasília, 3 de novembro de 2009. Nota à imprensa 602, disponível em www.itamaraty.gov.br (acesso novembro de 2010)

²⁴⁹ Dados publicados nos artigos COSTA, R. Brasil usa Irã para reforçar soberania na área nuclear. **Valor Econômico** 14 de maio de 2010, e Id. Irã quer manter enriquecimento de urânio. **Valor Econômico**, 18 de maio de 2010).

sua presença. Em 2005, a empresa formalizou um contrato com a estatal da Líbia National Oil Corporation (NOC), que lhe assegurou o direito de explorar óleo e gás na área 18 da seção líbia do Mar Mediterrâneo, com o compromisso de partilhar a produção. A estatal, que esteve ausente do país nos últimos 11 anos, destaca que a reaproximação diplomática com as autoridades da Líbia teve participação do ministério das Relações Exteriores, possibilitando a concretização do novo acordo²⁵⁰. Já em 2007, no contexto da crise de fornecimento de gás natural pela Bolívia, o então presidente da Petrobras, Gabrielli, visitou o Oriente Médio mantendo uma agenda com a Qatar Petroleum e subsidiárias de energia e gás natural. De acordo com o Itamaraty, essa teria sido a primeira visita de impacto desde a abertura da Embaixada em Doha, em abril de 2005. No Iraque, o tentativo processo de estabilização política (ainda sob ocupação das forças militares invasoras) abriria, para o Ministério, "oportunidades expressivas de participação da Petrobrás nos planos de modernização do setor petrolífero iraquiano". Em abril de 2009, o Ministro do Planejamento iraquiano foi recebido pelo Presidente da Petrobrás²⁵¹. Na área de agrocombustíveis, também haveria "enormes oportunidades", apontadas pelo chanceler Amorim em sua passagem por Amã, em 2009, por ocasião do conflito na Faixa de Gaza, quando o monarca Hashemita e o chanceler jordaniano frisaram o interesse da Jordânia em agrocombustíveis e agricultura em região semiárida²⁵². Por fim, outra área expansão do capital brasileiro no Oriente Médio e Norte da África é a de construção e engenharia. Executivos da construtora Andrade Gutierrez acompanharam a comitiva do governo brasileiro na Argélia em novembro de 2005, declarando que esse país seria um "mercado promissor", uma vez que o governo brasileiro planejou investir até US\$ 60 bilhões em infraestrutura. Segundo informação publicada no jornal Valor Econômico, a empresa projetou a construção de lotes de uma rodovia de 900 quilômetros que cruza a Argélia de leste a oeste, ao custo de 2 bilhões de euros, além de disputar a construção de duas barragens²⁵³. Conforme já exposto, até a entrada das

²⁵⁰ De acordo com o Valor Econômico, "a volta à Líbia está alinhada ao Plano Estratégico 2015 da Petrobras, que estabelece o objetivo de forte crescimento internacional em áreas-foco, entre elas as de águas profundas e ultraprofundas da costa do continente africano, onde a Companhia já atua em três outros países: Nigéria e Angola (na parte oeste), e Tanzânia (a leste)". VALOR ONLINE. Petrobras fecha contrato de exploração de óleo e gás com a Líbia, 15 de março de 2005

²⁵¹ Ministério de Relações Exteriores, loc.cit., sessão 2.4.9 Oriente Médio, Energia.

²⁵² Ibid.

²⁵³ VALOR ECONOMICO. Andrade Gutierrez faz primeira obra na Espanha e cobiça Argélia, 23 de dezembro de 2005

forças militares da OTAN na Líbia, além da Andrade Gutierrez, também estavam no país a Odebrecht, a Queiroz Galvão e a OAS, que poderão voltar para finalizar as obras e iniciar novos projetos de reconstrução, após os conflitos militares. No atual momento de reconstrução do Iraque, essas construtoras, além da Petrobrás, mostram interesse no plano do governo para infraestrutura²⁵⁴.

Afora as viagens presidenciais, acompanhadas de representantes de câmeras de comércio e empresários, facilitando o contato destes com os governos locais, Sennes/Mendes destacam mecanismos não institucionalizados, que demonstram "coincidir" as estratégias de política externa nas relações Sul-Sul com a lógica de investimentos das empresas. Um exemplo desses mecanismos é a abertura de embaixadas brasileiras em países em que há interesse de expansão do capital com sede no Brasil. Os autores citam, como exemplo, a atuação da Petrobras na Tanzânia e Guiné Equatorial, que coincide com a abertura de embaixadas brasileiras nesses países, facilitando o ganho de concessões de operação e concorrência²⁵⁵. Nas palavras do Itamaraty, na ocasião da visita do presidente da Petrobrás ao Oriente Médio em 2007, "aventou-se a possibilidade de que o Sultanato de Omã viesse a ser país fornecedor de gás natural liquefeito ao Brasil, o que motivou, adicionalmente, a abertura da Embaixada em Mascate, em abril de 2008"²⁵⁶. Além disso, a abertura dessa embaixada "levou em conta os investimentos da Companhia Vale do Rio Doce na construção de um moderno porto e de uma unidade industrial para a pelletização de minério de ferro nos arredores de Mascate", apesar do Itamaraty assumir que Omã tem "potencial demográfico reduzido (2,3 mi), não gerando fluxo comercial de monta", mas esperando que "a exportação de minério de ferro pode ser expressiva, dada a implantação de siderúrgicas"²⁵⁷. Desse modo, os contatos públicos tornam-se "catalisadores" para novos negócios de empresas multinacionais brasileiras.

No marco dessas novas relações Sul-Sul, a atuação do Brasil junto ao Irã teve grande relevância para as relações internacionais do Brasil como um todo. Apesar da controvérsia na opinião pública no plano doméstico, chegou-se a afirmar que o

²⁵⁴ LEO, S. UE quer participação do Brasil na reconstrução da Líbia; e JUNQUEIRA, C. Após décadas de afastamento, Iraque e Brasil buscam negócios. *Valor Econômico*, 3 de novembro de 2011

²⁵⁵ SENNES; MENDES, loc.cit., p. 172.

²⁵⁶ Ministério de Relações Exteriores, loc.cit.

²⁵⁷ Ibid., sessão Oriente Médio, Comércio e Investimentos.

episódio do acordo entre Irã, Brasil e Turquia representou um passo no deslocamento do "centro de gravidade" da geopolítica mundial. A ação do Brasil e da Turquia teria sido um marco no processo de reconfiguração do poder e do surgimento de novas potências, dado que ambos os países, que há pouco tinham papel "coadjuvante", projetam-se como lideranças críticas às potências tradicionais, "representantes" dos interesses de suas regiões e como potências médias de importância econômica²⁵⁸. Partindo da premissa de que a estrutura de governança mundial do pós Segunda Guerra não mais corresponde à configuração de poder mundial, Fiori²⁵⁹ afirma que estaria em curso um processo de distribuição de recursos do poder global. Esse processo não é, entretanto, automático, e dependeria da capacidade estratégica e da ousadia dos governos envolvidos nessa transformação. Para Fiori, a iniciativa diplomática do Brasil criou uma nova realidade, que escapou ao controle dos EUA e seus aliados. Essa foi a primeira vez que o país interveio longe de sua zona imediata de interesse regional, o que deve ser compreendido como marco de um projeto de potência global, que deverá usar sua influência para ajudar a moldar o mundo além de suas fronteiras. O sucesso do acordo teria consagrado uma nova posição de autonomia do Brasil frente aos EUA, Inglaterra, França e também aos demais BRIC²⁶⁰.

Segundo as análises desse autor, os países que projetaram seu poder para fora de si mesmos, e conseguiram se transformar em grandes potências, foram, em algum momento, periféricos e insignificantes dentro do sistema mundial²⁶¹. As reflexões de Fiori se enquadram no marco realista da Economia Política Internacional, ao afirmar que um Estado que se proponha a expandir o seu poder internacional necessariamente deverá questionar e lutar contra a distribuição prévia do poder dentro do sistema, objetivando ampliar sua capacidade de decisão e iniciativa estratégica autônoma no campo político, econômico e militar, para poder difundir melhor e aumentar a eficácia de suas ideias e propostas de mudança no sistema mundial²⁶². O futuro do sistema mundial dependeria de um jogo de poder entre os grandes países continentais, EUA,

²⁵⁸ COSTA. O Império contra-ataca, loc.cit.

²⁵⁹ FIORI, José Luis. Um acordo e seis verdades. **Valor Econômico**, 26 de maio de 2010

²⁶⁰ Ibid.

²⁶¹ Id. Brasil: vocação natural e vontade de potência. **Valor Econômico**, 24 de fevereiro de 2010

²⁶² Id. O debate da política externa: os progressistas. **Valor Econômico**, 27 de janeiro de 2010

Brasil, China, Rússia e Índia, sendo que estes últimos disputam hegemonias regionais e já projetam seu poder econômico ou diplomático para fora de suas regiões²⁶³.

"De volta para o futuro", retornamos ao debate mais amplo sobre o Brasil do século XXI. Estaríamos hoje aprofundando um modelo de inserção internacional dependente ou, ao contrário, estaríamos usando as novas oportunidades para construir um novo papel internacional?²⁶⁴ Para Cervo, teríamos alcançado (finalmente) a "terra prometida" pela modernização capitalista: "Se vivos estiverem, felizes devem estar, pois, os economistas cepalinos dos anos cinquenta e os teóricos da dependência da década seguinte, observando que o país galgou finalmente o processo de desenvolvimento em seu último patamar"²⁶⁵. Para Fiori, hoje seria impossível o Brasil sustentar seus objetivos e compromissos sul-americanos sem pensar e atuar, simultaneamente, na esfera global. O país teria maior potencial de expansão pacífica dentro da própria região, usufruindo da condição de potência desarmada, porque está situado na zona de proteção militar incondicional dos EUA, além de usufruir da condição de candidato herdeiro à potência, porque é o único que pertence inteiramente à matriz civilizatória dos EUA. Ademais, o Brasil teria contado, no período recente, com a liderança política de um presidente que transcendeu seu país, e projetou mundialmente sua imagem e influência carismática²⁶⁶. O projeto sul-americano dependeria cada vez mais das escolhas brasileiras e da forma pela qual o Brasil desenvolverá suas relações com os EUA. De acordo com essa visão, se o Brasil "quer mudar sua posição geopolítica, obedecendo as 'regras do jogo' do sistema internacional, terá que desenvolver um trabalho extremamente complexo de administração contínua das relações de competição, conflito e complementariedade com os EUA, e com as demais potências, tomando como norte os próprios interesses econômicos e geopolíticos"²⁶⁷.

²⁶³ Id. Brasil: vocação natural..., loc.cit.

²⁶⁴ Essa pergunta foi colocada por João Carlos Ferraz, vice-presidente do BNDES, à plateia de estudantes de graduação numa palestra realizada em novembro de 2011 na PUC-Rio. A grande maioria dos estudantes presentes respondeu que estávamos aprofundando o modelo de inserção dependente.

²⁶⁵ CERVO, Amado. **Internacionalização da economia brasileira**, op.cit., p. 14

²⁶⁶ FIORI. Brasil: vocação natural..., loc.cit.

²⁶⁷ Id. América do Sul à beira do futuro. **Valor Econômico**, 4 de novembro de 2009

Nesse capítulo, demonstramos que a expansão das relações do Brasil com outros países e regiões do Sul significou um caminho de expansão também para os principais grupos econômicos no país, apoiado por políticas públicas e institucionais, em especial a política externa e a política de crédito, que foi reforçada, de forma significativa, através de mudanças ocorridas no BNDES a partir de 2003. Com isso, procuramos demonstrar que o projeto econômico (a expansão das empresas e grupos multinacionais sediados no Brasil) está integrado ao projeto político (o de ser uma potência). Ambos não estão livres de contradições, diferenciações internas, e mesmo distintos objetivos de diferentes sujeitos que os iniciaram e que os sustentam. Não consideramos, portanto, que haja uma linearidade entre intenções e resultados, mas apontamos para um *projeto de poder* - mesmo não sendo, por vezes, explícito ou homogêneo e mesmo não havendo uma formulação clara por parte dos tomadores de decisão nesse sentido. Ambos os projetos, político e econômico, estão ligados a uma reconfiguração da ordem mundial, em que os países chamados "emergentes" têm buscado maior capacidade de ação e incidência nas instâncias de decisão mundial, em um processo que se acelerou após o início da crise econômica em 2008.

Entendemos a relação entre capital e Estado, economia e política, como uma relação dinâmica, visando à compreensão da totalidade. Notamos que a frequente convergência de interesses e de atuação entre capital e Estado coloca, muitas vezes, os interesses das empresas como interesse “do Brasil”. Nesses casos, a noção de “interesse nacional” é mesclada com o papel das empresas, no senso comum da sociedade. Elas são representadas, pelo governo e pelos meios de opinião pública, como os motores de “desenvolvimento nacional”, símbolo de um Brasil “moderno” e novo, capazes de competir no mercado internacional entre “as grandes”. Conforme afirma Cervo: "Bem percebeu o operário Luiz Inácio Lula da Silva, promotor da internacionalização da economia brasileira como Presidente, ao estimular os empresários a tomar o caminho do mundo e dizer-lhes: 'é bom para o Brasil'"²⁶⁸. Os interesses particulares são, assim, representados como universais. Nos casos da Vale e da Petrobras, as empresas usam símbolos e cores nacionais, mesclando sua identidade corporativa à do país. Mecanismos de marketing, “ações sociais” e formação de conhecimento e informação contribuem para a construção de um mito das empresas

²⁶⁸ CERVO, op.cit.

como motores do desenvolvimento, formando um consenso em torno de seu papel e o papel do Estado e incidindo sobre o senso comum popular²⁶⁹. Como desconstruir o mito, por exemplo, da Petrobrás, que representa a luta pela soberania sobre dos recursos energéticos brasileiros, ao passo que explora os bens e recursos naturais das populações de outros países e regiões?

Temos, assim, um complexo “quebra-cabeça”, que mescla interesses e atores públicos e privados. Esse “quebra-cabeça” toca no profundo dilema entre ser “explorador” e “explorado”, nem centro nem periferia. Desse modo, é necessário entendermos a interconexão dinâmica entre os mecanismos públicos de apoio às empresas, sua representação na opinião pública e os seus efeitos no sentimento nacional, que toca no senso comum e no imaginário popular da sociedade brasileira sobre um Brasil que é, ao mesmo tempo, pobre e desigual, mas “grande” e que se torna “importante” no mundo.

Podemos perceber, portanto, dois grandes desafios. De um lado, há o enfrentamento direto entre trabalhadores, comunidades e populações locais afetadas, e empresas e agentes do Estado que as apoiam, em torno de projetos que, para “os atingidos”²⁷⁰, são destruidores de seus meios de vida, de trabalho, absorvedoras de créditos públicos e, por conseguinte, da renda da classe trabalhadora brasileira. De outro, temos o desafio dentro da própria sociedade brasileira, no sentido de desafiar e questionar a ideia de que somos maiores e mais “desenvolvidos” do que nossos vizinhos sul-americanos, ou que os africanos, ao mesmo tempo em que precisamos nos “desenvolver” no mesmo modelo europeu ou estadunidense, crescendo a partir de um projeto de “Brasil potência”, difundido fortemente nos governos militares, e que hoje é retomado por outros meios.

²⁶⁹ Gramsci definiu o “senso comum” como a concepção popular tradicional de mundo, uma coleção de ideias e opiniões fragmentadas, acríticas, incoerentes, que estariam ligadas ao folclore, mitos populares, crenças religiosas, etc. Oposto a ele estaria o “bom senso”, o pensamento crítico, coerente e consciente, que une pensamento e ação de forma direcionada. A hegemonia das classes dominantes é construída na esfera da sociedade civil, a partir do senso comum, mas de maneira a guiá-lo no sentido coerente com o seu programa, criando um *consenso* em torno deste. Enquanto o senso comum para Gramsci é amplo e fragmentado, o consenso é ativamente construído e produzido pelas instituições da sociedade civil (mídia, universidades, marketing, nas associações, escolas, igrejas, etc.), de forma coerente com a ideologia do grupo que busca exercer liderança. Ver GRAMSCI. **Selections from the Prison’s Notebooks**. Edited and translated by Quintin Hoare and Geoffrey Nowell Smith. New York: International Publishers, 2008 (1971), p. 326-28; 419-20.

²⁷⁰ O conceito de “atingidos” foi cunhado pelos movimentos sociais, e hoje há redes e organizações de “atingidos” pelas barragens, pelo BNDES, pela Vale, etc.

Podemos nos direcionar para as reflexões teóricas que o conjunto de fatos apresentados nos remetem. Partimos, doravante, de constatações e elementos empíricos para desenvolver uma reflexão acerca de conceitos que caracterizam relações de poder e dominação na esfera internacional, buscando compreender em que medida esses conceitos podem ser usados, ou devem ser renovados ou redefinidos numa nova configuração de expansão do capital. Ao apresentar as diferentes abordagens e perspectivas sobre a construção da hegemonia e sobre o imperialismo capitalista, tomando os principais elementos desses conceitos, questionamos: qual o lugar e o papel do Brasil (e demais "países emergentes") na estrutura global de reprodução expandida do capital?