UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE ESTUDOS BRASILEIROS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CULTURAS E IDENTIDADES
BRASILEIRAS

PEDRO GIOVANNETTI MOURA

**A internacionalização da Construtora Norberto Odebrecht:
desenvolvimento e integração latino-americana**

São Paulo

2020

PEDRO GIOVANNETTI MOURA

**A internacionalização da Construtora Norberto Odebrecht:
desenvolvimento e integração latino-americana**

Versão corrigida

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Cultura e Identidades Brasileiras do Instituto de Estudos Brasileiros da Universidade de São Paulo como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Cultura e Identidades Brasileiras.

Área de Concentração: Estudos Brasileiros.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre de Freitas
Barbosa

São Paulo

2020

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

DADOS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
Serviço de Biblioteca do
Instituto de Estudos Brasileiros da Universidade de São Paulo

M929

Moura, Pedro Giovannetti

Internacionalização da Construtora Norberto Odebrecht : desenvolvimento e integração latino-americana / Pedro Giovannetti Moura ; Alexandre de Freitas Barbosa, orientador -- São Paulo, 2020.

Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo. Instituto de Estudos Brasileiros. Programa de Pós-Graduação em Culturas e Identidades Brasileiras. Área de concentração: Estudos Brasileiros.

Título em inglês: The internationalization of Construtora Norberto Odebrecht : development and integration of Latin America.

Descritores: 1. Construtora Norberto Odebrecht 2. Internacionalização 3. Subdesenvolvimento 4. Integração regional 5. História empresarial I. Universidade de São Paulo. Instituto de Estudos Brasileiros. Programa de Pós-Graduação II. Barbosa, Alexandre de Freitas, orient. III. Título

IEB/SBD99/2020

CDD 22.ed. 338

Bibliotecária responsável: Daniela Piantola - CRB-8/9171

Nome: MOURA, Pedro Giovannetti

Título: A internacionalização da Construtora Norberto Odebrecht: desenvolvimento e integração latino-americana.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Cultura e Identidades Brasileiras do Instituto de Estudos Brasileiros da Universidade de São Paulo como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Cultura e Identidades Brasileiras.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

AGRADECIMENTOS

Embora se trate de um processo marcado por um forte diálogo do autor consigo mesmo, não posso considerar a escrita da dissertação um processo solitário. Mais que um protocolo, portanto, os agradecimentos consistem em um reconhecimento de que as possíveis contribuições aqui desenvolvidas não são fruto de um indivíduo somente.

Assim, é impossível não começar aqui falando de Dona Marilene. Essa enfermeira, que fez da sua atuação enquanto funcionária pública uma missão de vida, é, sem dúvidas, o maior modelo que tenho em vida. Sou privilegiado por, além da convivência, poder chamá-la por “mãe”. Junto dela, Dr. Marco, esse grande pai, socialista e meu maior torcedor. Não é exagero afirmar que, sem ele, a relação com o estudo e com a leitura seria outra - e pior. Fechando esse primeiro círculo familiar, agradeço a Julia pela sua companhia, seja através de conversas ou de silêncios, e à Severina, essa mulher com um coração imenso que a vida me deu e que posso chamar de minha segunda mãe.

À Carolina, pelo companheirismo. Aqui a palavra diz muito: mais do que vício de linguagem militante ou convívio marital, é minha grande companheira de vida e pessoa com quem partilho das mais profundas angústias, inquietações e alegrias. Para Iolanda, agradeço por me escolher enquanto seu pai e ser responsável por aquilo que tenho de melhor.

Agradeço também aos meus grandes parceiros de vida, o Raphael, Renan, Ian e João. Aos colegas docentes que dividem esse universo mágico da sala dos professores e, em especial, aos camaradas Jorge, Gordo e Rafa.

Essa dissertação não seria possível sem diversas colaborações. Começo agradecendo à Odebrecht: desde o primeiro contato, estabelecido através da figura de Daniel Villar, ao acompanhamento que o Victor Falcão e a Liana Garrido ofereceram e, também, ao núcleo de memória da empresa.

Aos colegas professores do Rio, Almir Pita e Rafael Brandão, pela acolhida no simpósio nacional da ANPUH, e, principalmente, ao professor Pedro Campos, pelos comentários à minha apresentação ali feita e pela tremenda disponibilidade em me recomendar bibliografia e me encontrar para conversas. Ao Kjeld, pela leitura atenta e apontamentos na qualificação. Da “casa”, agradeço especialmente ao professor Alvaro Comin, por sua participação fundamental na minha qualificação, com apontamentos importantíssimos para o desenrolar desse trabalho.

À Bárbara e a Mayara, agradeço o trabalho que, mais do que revisar, foi responsável por conferir um outro corpo ao texto. E ao Ricardo Sennes e o Ricardo Mendes pelo recebimento que tive na Prospectiva e a conversa fundamental para o andamento da pesquisa.

Por fim, não seria possível fechar essa lista de agradecimentos sem mencionar o papel exercido pelo Alexandre. Desde o recorte do tema a detalhes sobre a escrita acadêmica, passando por sugestões bibliográficas essenciais, reuniões, ajuda com contatos... Em suma, um papel de orientador do começo ao fim. Se há algum mérito nas páginas subsequentes, estão compartilhados integralmente com o Alexandre.

RESUMO

MOURA, Pedro Giovannetti. **A internacionalização da Construtora Norberto Odebrecht: um estudo de caso.** 2020. 185f. Dissertação (Mestrado em Culturas e Identidades Brasileiras) – Instituto de Estudos Brasileiros, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

A presente pesquisa tem por objetivo analisar o processo de internacionalização da Construtora Norberto Odebrecht. Fundada em 1944, a construtora consolida sua atuação, regionalmente, na década de 1950, e, nacionalmente, a partir da década de 1960. Em 1979, com a construção da hidrelétrica de Charcani VI, no Peru, tem início sua atuação internacional, consolidada nos anos 1990 e ampliada a partir dos anos 2000. Partimos da premissa de que esse processo envolve decisões empresariais apenas compreendidas por meio de condicionantes macroestruturais. Por isso, realizamos a discussão sobre a literatura do desenvolvimento regional, do processo de ISI ao neoestruturalismo dos anos 1990, analisando o seu impacto para a criação de políticas públicas industriais, como a “Campeãs Nacionais”. Como também, a discussão sobre a integração regional, objetivando apontar os limites desse processo nos anos 1990 – 2000. Este é o pano de fundo que utilizamos para tratar da internacionalização da CNO, propriamente dito, desde sua atuação na Bahia à sua consolidação enquanto empresa transnacional, nos anos 2000. À luz da discussão teórica sobre o subdesenvolvimento, por fim, realizamos um balanço desse processo de internacionalização.

Palavras-chave: Construtora Norberto Odebrecht. Internacionalização. Subdesenvolvimento. Campeãs Nacionais. Integração Regional. História empresarial.

ABSTRACT

MOURA, Pedro Giovannetti.... **The internationalization of Construtora Norberto Odebrecht: development and integration of Latin America.** 2020. 185f. Dissertação (Mestrado em Culturas e Identidades Brasileiras) – Instituto de Estudos Brasileiros, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

This research aims to analyze the internationalization process of Construtora Norberto Odebrecht. The company was founded in 1944, and had its practice consolidated in 1950 at the regional level, and in 1960 at the national level. In 1979, with the construction of the hydroelectric plant Charcani VI, in Peru, CNO started its international operation, which was consolidated in the 1990s and enhanced in the 21st century. We assume this process involves corporate decisions that may only be understood from macrostructural constraints. Therefore, we discuss the literature on regional development, from the ISI process to the 1990 neostructuralism, and analyze its effects on industrial public policies, such as the “National Champions”. Additionally, we approach the discussion on regional integration to evince the limitations of this process between 1990 and 2000. This is the background considered for CNO’s internationalization, from its practice in the state of Bahia to its consolidation as a transnational company in the 2000s. Lastly, in light of the theoretical discussion about underdevelopment, we critically review this internationalization process.

Keywords: Construtora Norberto Odebrecht. Internationalization. Underdevelopment. National Champions. Regional Integration. Business History.

SUMÁRIO

Introdução.....	9
Capítulo 1 - Visões sobre o desenvolvimento. Um debate latino-americano e caribenho.....	17
1.1 O subdesenvolvimento e a CEPAL.....	19
1.2 Do sistema centro-periferia aos estilos de desenvolvimento	24
1.3 O cepalismo tardio e o pensamento de Fernando Fajnzylber em perspectiva.....	33
1.4 Do Estado desenvolvimentista ao novo estruturalismo latino-americano.....	45
Capítulo 2 - O processo de integração regional e a política externa brasileira.....	52
2.1 As condicionantes históricas da integração regional.....	53
2.2 Da ALALC ao Mercosul: as tentativas de integração regional.....	61
2.3 A IIRSA e a integração nos anos 2000: qual o papel do Brasil?.....	72
Capítulo 3 - A Odebrecht: de empresa local à corporação transnacional.....	84
3.1 Da Bahia para o Brasil.....	85
3.2 Charcani e Mau Le: da internacionalização à construção do <i>Modus Operandi</i>	95
3.3 A transformação em corporação capitalista transnacional.....	105
3.4 IIRSA e Campeãs Nacionais. Consolidação da Corporação transnacional.....	122
Capítulo 4 - Internacionalização da CNO: em busca de uma nova perspectiva analítica.....	140
4.1 Um <i>Capitalismo de laços</i> ?.....	142
4.2 O subdesenvolvimento e a CNO: da internacionalização à transnacionalização.....	151
4.3 A política de campeãs nacionais e a CNO: consolidação da transnacionalização.....	160
Conclusão.....	167
Referências.....	173

Introdução

“Em 1950, seis anos depois de fundada, a Odebrecht era uma pequena construtora que lutava para sobreviver no restrito mercado do estado da Bahia. Na década de 1960, ensaiava a diversificação por diferentes especialidades no setor de engenharia e construção e passava a atuar em vários estados do Nordeste brasileiro. Nos anos 1970, já contando com uma nova geração de empresários, estendia suas atividades ao Centro-Sul do Brasil, para, ainda no final daquela década, dar largada rumo à internacionalização de seus negócios. Em 1990, mais da metade de seu faturamento vinha de outros países, e uma parcela expressiva, dos investimentos que fizera em petroquímica, perfuração para petróleo, concessões rodoviárias e outros negócios. Em 2000, internacionalizada e diversificada, a Organização Odebrecht estabeleceu a Visão 2010, extremamente ousada, e realizou-a antes do prazo. Tenho certeza de que a Visão 2020 também será superada, pela criatividade, competência, comprometimento e motivação dos novos Líderes. Seremos uma Organização de outra grandeza, à frente de muitos negócios, em diversos setores, em diferentes regiões do mundo.”
(ODEBRECHT S.A., 2010, p. 8-9)

A trajetória da Construtora Norberto Odebrecht (CNO) iniciou-se entre os anos 1940 e 1950 no Estado da Bahia, distante dos grandes centros do Capital brasileiro e das grandes obras que então se desenhavam para a segunda metade do século XX. Em 2011, ela passa a ocupar o posto de maior construtora da América, em ranking promovido pela Revista América Economia, editado pela Spring Editora¹. Apesar da crise recente, o otimismo de Emílio Odebrecht, homem forte da Organização e filho de Norberto Odebrecht, tinha fundamento naquele momento específico. Trata-se, indubitavelmente, de um caso de sucesso dentro do escopo da História empresarial.

Tema disparador de grande interesse público nos anos recentes, por ações que excedem o campo da engenharia, propriamente dita, a CNO e a Holding Odebrecht já são tema de alguns trabalhos dentro do universo acadêmico, que: (a) se debruçam sobre sua História (DANTAS, 2007; BRITO, 2009; CAMPOS, 2015); (b) apresentam o desenvolvimento histórico da construção pesada brasileira como um todo (FERRAZ FILHO, 1981; CAMPOS, 2014; BARROS, 2018). Porém, salvo exceções de artigos (MAZOLA; OLIVEIRA JUNIOR, 2006), não há ainda um esforço de síntese de maior fôlego que abarque o processo de internacionalização da CNO em sua completude. Quando mais, esse esforço situa-se primordial e exclusivamente nos marcos dos modelos teóricos de internacionalização de empresas (COSTA, 2011).

A escolha pela CNO enquanto estudo de caso de uma empresa multinacional brasileira, assim, justifica-se por dois fatores primordiais. Em primeiro lugar, feito o

¹ Notícia disponível em: <<https://www.portalgv.com.br/site/norberto-odebrecht-e-a-maior-empresa-de-engenharia-e-construcao-da-america-latina-aponta-ranking>>. Acesso em: 08 maio 2020.

recorte da engenharia pesada, a CNO é, dentre as empresas brasileiras, a que possui maior número de obras realizadas no exterior. Segundo levantamento de Pedro Campos, nos anos 2000, 40,2% das obras das empreiteiras brasileiras no exterior eram realizadas pela empresa – quase o equivalente à somatória de Andrade Gutierrez, Mendes Junior, Camargo Corrêa e Queiroz Galvão (CAMPOS, 2014. p. 119). Isso garantiu, por extensão, maior enraizamento da construtora em mercados externos.

Em segundo lugar, a escolha pela CNO também é justificada pelo próprio material disponibilizado, fundamental para desenvolver uma pesquisa de estudo de caso. A realização de uma pesquisa com essa metodologia significa aprofundar-se em um objeto específico, de modo a permitir uma maior compreensão sobre determinado fenômeno. Isso requer uma vasta quantidade de fontes que atestem a qualidade e a precisão das informações discutidas no estudo, a fim de se criar um banco de dados que possibilitem manter uma linha histórica de evidências (YIN, 1989). Nesse sentido, para a realização da pesquisa, houve uma combinação fundamental entre: bibliografia sobre grandes empreiteiras brasileiras e sua atuação; informações disponibilizadas pelo site, de domínio público, da Holding Odebrecht; *Relatórios Anuais*, disponibilizados desde 2006 também no site da Organização; algumas reportagens de periódicos diversos; e, primordialmente, as revistas *Odebrecht Informa*, gentilmente disponibilizadas pelo Grupo.

Publicadas desde o ano de 1979², as revistas Odebrecht Informa são um material de circulação interna da empresa, via de regra, publicadas bimestralmente. Elas têm por objetivo não apenas melhor informar os funcionários sobre os rumos da empresa e seu alcance, como também difundir os preceitos da *TEO (Tecnologia Empresarial Odebrecht)*, uma espécie de conjunto de valores morais que devem ser assimilados pelos “colaboradores” da Organização.

Apesar de modificada com o passar dos anos, a Revista Odebrecht Informa mantém uma estrutura em comum. Esta é marcada por uma sucessão de reportagens específicas sobre determinadas obras realizadas pela empreiteira, trazendo consigo uma análise que não se restringe à engenharia em si, abarcando também o significado mais amplo dessas obras, e aludindo à sua importância geral para o crescimento do país ou da região em questão. Além disso, comumente, elas trazem entrevistas com os principais atores da época, relatando desde aspectos técnicos até questões da sua vida particular.

Dessa forma, as reportagens constituem-se em uma fonte importantíssima para:

² Data de recorte inicial deste trabalho, momento em que é firmado o primeiro contrato fora do país, no Peru, e tem início o processo de internacionalização da empresa.

(a) entender a crescente complexificação técnica da empresa; (b) compreender a contribuição dessas obras para a infraestrutura dos países da região; (c) identificar, através das diversas entrevistas contidas nas revistas, de que forma os agentes da empresa – os chamados expatriados – levam a cabo uma política de aproximação com atores da sociedade e do Estado de países da região, culminando na conformação de uma rede de contatos crucial para lograr êxito no projeto de internacionalização.

Sem esses documentos, seria impossível historicizar tal processo de internacionalização com grande riqueza de detalhes. Utilizamos, aqui, o conceito de historicização por compreendermos o avanço desse processo de internacionalização enquanto um "choque" entre o *espaço de experiência* dos agentes históricos e o *seu horizonte de expectativa*, nos termos empregados por Koselleck (2006). Isto é, a internacionalização não deve ser compreendida como um processo concebido aprioristicamente, para o qual uma empresa de sucesso marchará, mas como produto de decisões de agentes históricos permeados por certas condicionantes estruturais.

Objetivando essa “totalidade” do processo histórico, nos termos de Pierre Vilar, torna-se imperioso a combinação do alargamento do inquérito conjuntural estabelecendo pontes entre o plano estrutural e o local (VILAR, 1982, p. 26). Transpondo para nossa pesquisa, devemos nos valer de um recorte sobre o qual nos deteremos (no caso, a internacionalização da CNO), colocando-o e situando-o em um contexto mais amplo – no nosso caso, o debate a respeito do desenvolvimento latino-americano e a integração regional.

Essa escolha pela totalidade, exposta por Vilar, traz consigo uma dupla tarefa: por um lado, devemos nos debruçar sobre as motivações endógenas da internacionalização das atividades da construtora; por outro, é necessário situar o local em que será montada essa “base” inicial da CNO, de onde a construtora avançará para uma escala global – no caso, a região latino-americana. Diante da inviabilidade de estabelecermos um histórico – ainda que breve – para cada país onde ocorrem obras da CNO, optamos por compreender analiticamente esse espaço - sem com isso deixar de apontar diferenças significativas desses países da região - enquanto região periférica em que o subdesenvolvimento é uma condicionante marcante (FURTADO, 1969) – sem, contudo, deixar de apontar diferenças significativas entre os países da região.

Dessa forma, no início de nosso trabalho, levantamos algumas questões orientadoras, que podem ser esmiuçadas à luz da análise do processo de internacionalização da CNO: A internacionalização é entendida enquanto ação

empreendida por uma empresa pertencente a um setor industrial especificamente mais dinâmico que, por suas estratégias empresariais, logra êxito em seu projeto de crescimento? Ou, em outros termos, devemos situá-la como resultado de um projeto levado a cabo pelo Estado brasileiro, que busca deliberadamente utilizar suas empresas como ponta de lança para sua política externa regional? A internacionalização da CNO obedece a uma dinâmica singular ou é possível identificarmos um certo padrão na literatura das multinacionais? As obras realizadas pela CNO são eminentemente nacionais ou de integração regional? De que forma se articula a empresa para construir uma posição de destaque na região latino-americana?

Ao longo do terceiro e do quarto capítulo, discutimos o quanto a internacionalização da CNO combina características microscópicas do sucesso empresarial com um universo macro, cuja atuação é ligada a setores do Estado brasileiro. Por sua vez, o Estado possui fundamental importância para sua nacionalização durante os governos militares, sendo forte apoiador de sua internacionalização e posterior transnacionalização – desde Figueiredo até, e principalmente, durante os governos do Presidente Lula.

Essa internacionalização desenrola-se, primeiramente, na região latino-americana. Afinal, para além de questões como semelhança cultural, a posição geográfica próxima garante benefícios logísticos. Esse ramo industrial depende, fortemente, da exportação de maquinaria do solo brasileiro para os países onde seriam realizadas as obras (ODEBRECHT INFORMA, 2004a, p. 30). Ademais, a América Latina, por ser uma região historicamente conformada enquanto espaço subdesenvolvido, se ressentiu da ausência de um processo integrativo robusto, o que permitiu a empresa ocupar um papel de destaque para atender aos gargalos existentes em termos de obras de infraestrutura.

Assim, não consideramos a atuação da construtora na região como decorrente de uma suposta “ideologia latina”, por mais que a empresa tenha endossado e se apropriado do processo de integração em curso. Percebemo-la, em contrapartida, enquanto escolha técnica para ampliar seu crescimento, número de obras, ativos e representação no ramo da construção pesada. Assim, parece-nos que a atuação da CNO é produto da combinação entre interesses empresariais e interesses do Estado brasileiro. Primeiro, a empresa é utilizada enquanto ferramenta de política externa; depois, tem sua capacidade de atuação ampliada, a partir dos anos 2000, como resultado de uma escolha política para fortalecer as “empresas líderes nacionais” (AMSDEN, 2009; AGHION, 2011), com o objetivo de convertê-las em núcleos endógenos de acumulação, dentro de um cenário de integração

regional.

Portanto, organizamos o presente trabalho de forma que os dois primeiros capítulos tratam do desenvolvimento latino-americano. Por conseguinte, o primeiro capítulo consiste em uma breve apresentação do debate sobre o desenvolvimento (e subdesenvolvimento) regional, tomando por base à luz da análise de alguns documentos e autores considerados paradigmáticos de uma linha de pensamento da CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe), desde a Industrialização via Substituição de Importações (ISI), nos anos 1950-1960, ao “*desarrollo desde dentro*” dos anos 1980.

As duas primeiras seções do primeiro capítulo tratam de uma discussão mais teórica a respeito do conceito de subdesenvolvimento, bem como do que significa a conformação de um processo histórico substitutivo de importações (ISI) – tema sobre o qual diversos autores se debruçam –, enquanto as duas últimas seções são destinadas às respostas oferecidas à crise dos anos 1980, em especial ao pensamento *Neoestruturalista*.

Quando foi escrito o documento *Transformación productiva con equidad*, publicado pela CEPAL em 1990, os teóricos do desenvolvimento voltavam seus olhares para a experiência asiática e de alguns países europeus, à luz do debate sobre o *Developmental State* (JOHNSON, 1999). Eles buscavam, assim, identificar limites intrínsecos ao processo de ISI pelo qual a América Latina passara. Dentre eles, merece destaque o chileno Fernando Fajnzylber, não só por sua centralidade para as formulações neoestruturalistas, mas também por ter sido o primeiro teórico a conceber o conceito de *núcleo endógeno de acumulação* (FAJNZYLBER, 1983). Esse conceito adquire importância crucial em nosso trabalho, já que procuramos relacioná-lo às políticas públicas desenvolvidas nos governos Lula para empresas nacionais estratégicas.

Dessa forma, a terceira seção do capítulo é destinada ao pensamento de Fajnzylber e, principalmente, à análise de sua obra *Industrialización Trunca de Latinoamerica*. Por fim, a última seção aborda aspectos gerais do pensamento neoestruturalista, com foco no debate das empresas líderes nacionais. Essa discussão ganha corpo mundialmente com a análise de casos exitosos do sudeste asiático e de alguns países europeus, como a França. (FALCK; GOLLIER; WOESMANN, 2011).

Desde a criação da CEPAL, em 1948, a problemática da Integração Regional permeia o debate cepalino. Dentro de um desenvolvimento histórico permeado pelo baixo nível de industrialização e pela grande vulnerabilidade externa, o mercado comum

aparece pela primeira vez em uma publicação da CEPAL em 1959, no documento *Mercado comum latino-americano* (CEPAL, 1959). Este fora fortemente influenciado pelo progresso das tentativas de integração realizadas na Europa no mesmo período.

Essa problemática específica da questão do desenvolvimento latino-americano é especialmente cara ao nosso objeto de estudo. Como exemplo de empresa de engenharia pesada no continente, a CNO, historicamente, tem sua atuação marcada por grandes obras de infraestrutura, cujo cliente principal é, via de regra, o Estado. Dessa forma, não é por acaso que, quando há uma iniciativa integrativa que aloque recursos para a integração física continental – a IIRSA, por exemplo –, a CNO é uma das principais beneficiadas. A título de ilustração: a partir dos anos 2000, com a ampliação de afluxos do BNDES para empresas consideradas estratégicas ao governo nacional (ver Capítulos 3 e 4), é desembolsado o equivalente a R\$ 51,3 bilhões à Holding Odebrecht, em obras da IIRSA ou atividades de exportação de serviços de engenharia em geral. A *holding* configura-se, assim, na terceira empresa a mais receber recursos do BNDES³.

Dessa forma, no segundo capítulo desta dissertação, direcionamos nosso olhar à análise das experiências de integração regional historicamente constituídas, as quais não lograram avançar para além da liberalização comercial. O intuito desse capítulo é demonstrar como, ao longo do século XX, nossa região é marcada por tentativas de processos integrativos que não logram ir além da tradição da liberalização comercial. Essa ausência de um projeto unificado com centros decisórios plurinacionais, capaz de levar a cabo um projeto de integração que culminasse em uma contribuição concreta para superação do subdesenvolvimento local, conforme argumentamos, gera um gargalo no desenvolvimento regional. É sob essa ótica que, adiante, analisamos como as empresas da engenharia pesada – entre elas, a CNO – se aproveitam para ampliar suas obras nesses países.

Assim, a primeira parte do capítulo estabelece uma discussão teórica a respeito do conceito de integração regional à luz dos marcos cepalinos; a segunda avança para as experiências de integração realizadas – ALALC e Mercosul; já a última parte trata das disputas de projetos integrativos para a região, com atenção especial para o papel desempenhado pelo Brasil nesse processo. Procuramos argumentar aqui que, sendo o único Estado com capacidade econômica e peso geopolítico para liderar uma ampliação

³ Informações disponíveis em: <<https://aberto.bndes.gov.br/aberto/caso/odebrecht/>> Acesso em: 10 maio 2020.

da integração regional, o Estado brasileiro atua na região como espécie de *paymaster* (MARIANO, 2014, p. 262).

Nosso terceiro capítulo se concentra na CNO e seu processo de internacionalização. Iniciamos o capítulo com uma análise das condições que capacitam a empresa a se aventurar num processo de internacionalização. O capítulo descreve desde o surgimento da empresa ao seu processo de nacionalização, nos anos 1970, identificando aqui as relações estabelecidas com o Estado, na conjuntura dos governos militares, como sendo um primordial fator explicativo desse sucesso (CAMPOS, 2015).

As outras três partes do capítulo, por sua vez, tratam da internacionalização da empresa propriamente dita. Iniciada em 1979, com a construção da Usina hidrelétrica de Charcani VI, no Peru, a internacionalização da CNO, notamos, é explicada muito mais por uma combinação de fatores que garantem condições para seu sucesso: estratégia empresarial adotada e condicionantes específicas (como o “vazio” gerado pela não construção de projetos integrativos com resultados concretos).

A segunda parte do terceiro capítulo, assim, trata das obras de Charcani e do rio MauLe (Chile) – as primeiras da construtora – e, como é desenhado, nelas, um *modus operandi* característico da empreiteira. A terceira parte busca tratar do processo de transnacionalização da empresa, apontando casos de importância significativa para sua expansão a outros países da América Latina, Europa, África e Estados Unidos, e situando-a no debate da literatura de internacionalização de empresas. Por fim, na última parte, tratamos do exponencial crescimento da construtora a partir dos anos 2000, com a estratégia das *Campeãs Nacionais* adotadas a partir dos governos Lula.

No capítulo quatro procuramos inserir a internacionalização da empresa no contexto estrutural mais amplo descrito ao longo da dissertação. Procuramos nesse capítulo, contrapor os paradigmas da literatura do desenvolvimento abordados anteriormente com aqueles sintetizados no conceito de *Capitalismo de laços*, de Sergio Lazzarini (LAZZARINI, 2018). Buscamos, aqui, contrapor-nos a paradigmas que buscam situar a América Latina em uma abordagem que parte de um paradigma ahistórico em que vê um imbricamento entre as esferas pública e privada que resultam em um modelo de ineficiência e pessoalidade que, a nosso entender, não refletem uma modalidade própria de capitalismo regional.

O presente estudo não possui qualquer pretensão de esgotar o tema da internacionalização das empresas brasileiras. Pretendemos fornecer um instrumental

teórico para entender a internacionalização da CNO no intuito, inclusive, de suscitar novas pesquisas que coloquem, na ação empresarial, o escopo de análise para compreensão e crítica da história global recente.

Vale ressaltar que tivemos o cuidado de tirar o foco exclusivo das páginas policiais em que a empresa tem aparecido, sobretudo a partir do início da Operação Lava-Jato, o que revela uma tentativa de analisar essa experiência para além das práticas porventura ilícitas utilizadas eximindo-nos de qualquer juízo de valor.

Capítulo 1 – Visões sobre o desenvolvimento: um debate latino-americano e caribenho

Compreender o processo de internacionalização da Construtora Norberto Odebrecht carrega consigo, ao menos, uma dupla tarefa: por um lado, a análise interna das motivações e causas da exteriorização da construtora; por outro lado, é necessário situar o arcabouço teórico que, de alguma forma, prepara o terreno para a atuação da empresa na América Latina. Pensando no nosso objeto, podemos afirmar que o processo de internacionalização se passa em uma conjuntura permeada e influenciada pela literatura do desenvolvimento, que se reverbera na adoção de políticas públicas por agentes políticos locais.

Em diálogo com essa compreensão, os dois primeiros capítulos da presente dissertação debruçam-se, primeiramente, não no objeto central do trabalho, mas em seu escopo de atuação, definido pelo recorte da pesquisa – a saber, a América Latina. Para tanto, o primeiro capítulo consiste em uma breve apresentação do debate do desenvolvimento (e subdesenvolvimento) regional latino-americano. Nesse ponto, as lentes estão voltadas a alguns documentos e autores considerados paradigmáticos de uma linha de pensamento da CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe), abordando desde a Industrialização via Substituição de Importações (ISI), nos anos 1950-1960, ao *desarrollo desde dentro* dos anos 1980.

Nosso intuito, aqui, também é duplo. Primeiro, situamos a região sobre a qual, essencialmente, a CNO se debruça em seu processo de internacionalização. Assim, abordamos marcos condicionantes do subdesenvolvimento, compreendendo de que forma essa condicionante se reverbera na adoção de insuficientes projetos industrializantes. Depois, tendo em vista essa insuficiência, argumentamos o quanto a alternativa representada pelos postulados neoestruturalistas tentam apresentar uma alternativa para esse quadro. Dessa forma, o capítulo é dividido em quatro partes, sempre dimensionando os limites de uma proposta de síntese que, a despeito de recortes, propõe-se a historicizar a literatura do desenvolvimento latino-americano.

A primeira parte, mais curta, consiste em uma análise sobre o surgimento da CEPAL e sua contribuição para o debate do desenvolvimento regional, mediante uma nova caracterização do conceito de subdesenvolvimento.

A segunda trata do processo vivido no continente sob a égide da Industrialização via Substituição de Importações (ISI), a partir dos anos 1950 e 1960. Além disso, aborda

a posterior contribuição metodológica de certos autores – Aníbal Pinto, Jorge Graciarena e Fernando Henrique Cardoso – para situar as relações entre capital privado e Estado, advindas do debate sobre os estilos de desenvolvimento. Esse viés representa uma certa modificação em relação a uma abordagem predominantemente caracterizada pelo debate econômico, então dominante na CEPAL.

A terceira parte destina-se ao pensamento de Fernando Fajnzylber, já na década de 1980, identificado aqui como representante de uma “nova” forma de conceber o desenvolvimento regional, sob a alçada de um novo modelo de industrialização, posta em perspectiva ao debate do capitalismo periférico então travado pelos teóricos cepalinos.

Por fim, na esteira do pensamento de Fajnzylber, a última parte do capítulo busca trazer as mais recentes contribuições para o debate do desenvolvimento regional, naquilo que se convencionou chamar de *Novo Estrutualismo* latino-americano. Este, em diálogo com uma literatura global do *Developmental State*, impacta de forma preponderante ações políticas de governos regionais. Dentre elas, está o caso brasileiro e sua relação com a CNO, conforme abordado em nossa tese posteriormente.

1.1.O subdesenvolvimento e a CEPAL

“A realidade está destruindo na América Latina aquele velho sistema de divisão internacional do trabalho que, depois de ter alcançado grande vigor no século XIX, continuava prevalecendo doutrinariamente até bem pouco tempo atrás. Nesse esquema, à América Latina, como parte da periferia do sistema econômico mundial, correspondia o papel específico de produzir alimentos e matérias-primas para os grandes centros industriais. Nele não cabia a industrialização dos países novos. Contudo, os fatos a estão impondo. Duas guerras no espaço de uma geração, e uma profunda crise econômica entre elas, mostraram aos países da América Latina suas possibilidades, indicando-lhes positivamente o caminho industrial.” (PREBISCH, 2011, p. 95).

Criada no contexto do pós-guerra, em 1948, pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, a Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) torna-se o principal centro de produção teórica latino-americana. Uma vasta gama de intelectuais é reunida, com o objetivo de realizar pesquisas para a construção de publicações que influenciassem a adoção de políticas públicas, bem como de oferecer treinamento para jovens economistas locais. Busca-se, dessa forma, contribuir para a superação da pobreza regional mediante o desenvolvimento.

Em 1949, Raul Prebisch, então principal nome da CEPAL, começa a apresentar o *Manifesto Latino-Americano*, em Havana, como resultado de pesquisas desenvolvidas anteriormente em “*Estudio económico de la America Latina*”. Essa primeira produção da comissão é responsável não só por organizar uma base de dados econômicos – até então inexistente – para os países locais, como, também, por oferecer uma alternativa de formulação econômica para os agentes públicos locais. Não é exagero afirmarmos que o continente assiste, quatro anos antes da eclosão do processo revolucionário cubano na mesma Havana, a uma revolução de outra natureza, pertencente ao campo das ideias, mas que também impacta e modifica de forma profunda o continente americano (BARBOSA, 2012).

Mais do que um documento de análise econômica, o *Manifesto Latino-Americano* representa, também, uma resposta aos céticos de Washington, que duvidam da capacidade de os economistas latino-americanos conseguirem fazer um rigoroso estudo sem supervisão estadunidense ou europeia. Dessa forma, o *Estudio económico de la America Latina* se torna um teste para os economistas locais e para a recém-criada CEPAL. Com uma liderança efetiva, esta pode se converter em um centro poderoso de ideias e ação, em vez de só mais uma pequena agência da ONU no “fim do mundo” (DOSMAN, 2011, p. 288).

O texto apresentado por Prebisch, após grandes modificações em sua forma

original, parte da premissa de que há uma economia mundial, da qual participam países em posições de “centro”, predominantemente industrializados, e de “periferia”, predominantemente agrícolas e produtores de bens primários. A relação entre ambos se faz sob o seguinte marco: enquanto latino-americanos vendem seus produtos aos países centrais, estes “devolvem”, em troca, produtos manufaturados. Isso gera um intercâmbio estruturalmente desigual, que leva à ocupação de diferentes papéis em uma mesma economia mundial.

Nesse modelo de intercâmbio, a distribuição de benefícios é, portanto, desigual, já que essa dinâmica destina aos países industrializados um maior desenvolvimento, devido aos maiores ganhos de produtividade em produtos industriais, em relação aos países periféricos, marcados, na divisão internacional do trabalho, pelo seu papel de especialização na venda de bens primários. Para o autor:

As enormes vantagens do desenvolvimento da produtividade não chegaram à periferia em condições comparáveis às que a população desses grandes países [industrializados] conseguiu alcançar. Daí as diferenças tão acentuadas entre os níveis de vida das massas desses países e da periferia (...). Há assim, um desequilíbrio evidente e, qualquer que seja a sua explicação ou justificativa, trata-se de um fato certo. (PREBISCH, 2011, p. 96).

Tal situação de descompasso é, ainda, agravada com o passar do tempo. Graças ao alto grau de sindicalização dos países europeus e dos Estados Unidos, por exemplo, em períodos de recessões cíclicas, eles são capazes de evitar uma queda abrupta dos preços de exportação devido à atuação da classe trabalhadora organizada. Isso difere do cenário dos países periféricos, marcado por uma massa de trabalhadores desorganizados, sob distintas formas não assalariadas de trabalho.

A somatória desses dois fatores, conforme exposto por Prebisch – a degradação secular dos termos de intercâmbio, provocado por uma inserção periférica especializada em gêneros primários, e a vulnerabilidade dessas sociedades a oscilações cíclicas – são um aspecto chave de países periféricos e, em especial, da América Latina (DOSMAN, 2011, p. 283).

Tal abordagem metodológica, aparentemente, pode consistir um paradoxo: como, em um primeiro momento, o autor parte da premissa da unicidade da economia mundial para, num segundo, explorar as diversas diferenças entre si? Uma pista importante para a solução dessa aparente contradição é observada em um breve retorno ao pensamento braudeliano, também influenciado pela teoria da CEPAL.

Braudel parte do choque histórico entre o modelo social das aldeias camponesas, com um modo de vida quase autônomo, e as conformações sociais da economia de mercado e do Capitalismo, então em expansão. Segundo o autor, os dois universos, possuidores de gêneros de vida estranhos entre si, são explicados, contraditoriamente, um pelo outro, e, principalmente, por interações assimétricas estabelecidas. Esse espaço de interações, por sua vez, seria um local privilegiado para a compreensão de uma economia integrada em formação:

Ora, esse mundo afirma-se sob o signo da desigualdade. A imagem atual – países prósperos, de um lado, países subdesenvolvidos, do outro – já é verdadeira, *mutatis mutandis*, entre os séculos XV e XVIII. É claro, de Jacques Coeur a Jean Bodin, Adam Smith e Keynes, os países prósperos e os países pobres não permaneceram imutavelmente os mesmos; a roda girou. Mas, em sua lei, o mundo praticamente não mudou: continua, no plano estrutural, repartido entre privilegiados e não-privilegiados. (BRAUDEL, 1987, p. 67-68, grifo nosso).

É sob o signo dessa unidade assimétrica que percebemos a conformação das economias-mundo: elas não devem ser compreendidas enquanto um somatório autônomo de todas economias do mundo, mas na interligação entre diferentes esferas, capazes de formar um todo econômico, e estruturadas em polos centrais, periféricos e zonas intermediárias.

Tendo isso em vista, podemos compreender, portanto, que as regiões ditas periféricas são marcadas por um quadro crônico de subdesenvolvimento. Este não é visto aqui como uma “etapa necessária do processo de formação das economias capitalistas modernas”, mas como um processo particular e historicamente explicado pelo choque assimétrico das economias locais com o centro econômico mundial (FURTADO, 1969, p. 184). Para Celso Furtado:

Interessava-me captar o desenrolar dos acontecimentos no tempo, o encadeamento dos fatores que perpetuavam o atraso clamoroso da economia brasileira. O atraso era um fenômeno global, estava em tudo, não requeria prova. O que interessava era desvendar o seu encadeamento na História. (FURTADO, 1985, p. 68, grifo do autor).

Como consequência de sua abordagem histórico-estruturalista, a CEPAL compreende, na América Latina, uma especificidade em relação ao seu desenvolvimento em perspectiva, quando comparada ao caso europeu. As estruturas subdesenvolvidas, secularmente compreendidas mediante o papel ocupado pela região na divisão

internacional do trabalho, *condicionariam* – mais do que determinariam – comportamentos específicos das trajetórias históricas locais. Dessa forma, torna-se possível enxergar especificidades históricas dentro de um universo em comum:

O processo de crescimento, emprego e distribuição de renda na periferia seria distinto do que ocorre nos países do centro. As diferenças devem ser encontradas no fato de que as economias periféricas possuem uma estrutura pouco diversificada e tecnologicamente heterogênea, que contrasta com o quadro encontrado na situação dos países centrais. Nestes, o aparelho produtivo é diversificado, tem produtividade homogênea ao longo de toda sua extensão e tem mecanismos de criação e difusão tecnológica e de transmissão social de seus frutos inexistentes na periferia. (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 22).

A expressão “subdesenvolvimento” – presente com especial destaque após apresentação de Celso Furtado, em *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, de 1961 – traz consigo um significado radicalmente distinto daquele empregado anteriormente pela economia neoclássica. Além disso, nessa própria diferença conceitual, tem centralidade estratégica na tentativa de superação cepalina às teses ricardianas e liberais em geral. Os neoclássicos não deixam de reconhecer a existência do subdesenvolvimento, mas o compreendem enquanto uma etapa que, invariavelmente, os países mais pobres passam até alcançar o desenvolvimento mediante o crescimento econômico. Esse crescimento, por sua vez, ocorre com a adoção correta de políticas por esses países, no que toca ao financiamento, à capitalização e ao comércio realizados pela nação.

Para o presente propósito de estabelecer um contraponto ao modelo da CEPAL, detemo-nos brevemente à consequência prática da teoria das vantagens comparativas de David Ricardo. Para o autor, partindo da premissa de um sistema comercial perfeitamente livre, temos que:

(...) cada país naturalmente dedica seu capital e seu trabalho à atividade que lhe seja mais benéfica. Essa busca de vantagem individual está admiravelmente associada ao bem universal do conjunto dos países. Estimulando a dedicação ao trabalho, recompensando a engenhosidade e proporcionando o uso mais eficaz das potencialidades proporcionadas pela natureza, distribui-se o trabalho de forma mais eficiente e mais econômico, enquanto, pelo aumento geral do volume de produtos difunde-se o benefício de modo geral e une-se a sociedade universal de todas as nações do mundo civilizado por laços comuns de interesses e intercâmbio. Esse é o princípio que determina que o vinho seja produzido na França e em Portugal, que o trigo seja cultivado na América e na Polônia, e que as ferramentas e outros bens sejam manufaturados na Inglaterra. (RICARDO, 1982, p. 104, grifo nosso).

Isto é, considerando o subdesenvolvimento uma etapa a ser superada, e não uma condicionante estrutural, caberia aos países de inserção periférica, nas palavras de David Ricardo, maximizar a eficácia de suas potencialidades proporcionadas pela natureza, especializando-se na produção daquelas atividades em que os países possuem vantagens em relação aos demais; com relação à América, como o próprio autor expressa, para que a mesma receba o benefício geral difundido, são necessários a manutenção e o aprofundamento de uma forma econômica baseada na exploração de gêneros primários.

Ora, Furtado e outros pensadores voltam-se contra essa ideia, ao afirmarem que os neoclássicos não notam que a posição de exportador de gêneros primários não resulta de transformações endógenas de uma economia pré-capitalista, mas sim de um processo de inserção na divisão internacional do trabalho, imposto externamente e coercitivamente a essa região. Sendo assim, David Ricardo e os demais liberais são portadores de uma visão teleológica incapaz de historicizar a formação econômica regional:

O erro da ciência econômica tradicional a esse respeito deriva de não levar em conta que o processo de desenvolvimento por indução externa é diferente do processo clássico de formação das economias europeias.(...) O desenvolvimento é um processo histórico autônomo e não uma etapa pela qual deveriam ter passado, necessariamente, as economias que alcançaram um grau superior de desenvolvimento. Para captar essa essência dos problemas das atuais economias subdesenvolvidas, é necessário levar em conta essa peculiaridade. (MALLORQUÍN, 2005, p. 124-125).

Prebisch, Furtado e diversos outros pensadores, que encontram na CEPAL um importante espaço de análise, convergente a esse tipo de abordagem estruturalista, compreendem o subdesenvolvimento não mais como uma etapa, mas como uma linha mestra a guiar a sucessão de acontecimentos históricos latino-americanos. Essa linha, reitera-se, é explicada por uma inserção exógena e imposta na divisão internacional do trabalho. Esta implica, essencialmente, duas consequências: hiperespecialização, com alocação de recursos à atividade exportadora central, e, conseqüentemente, alta heterogeneidade estrutural, com a convivência, muitas vezes dentro do mesmo país, de setores fortemente modernizados com outros arcaicos.

Aí está, nas palavras de Caio Prado Junior, em 1942 (e, portanto, antes mesmo da

CEPAL), um “Sentido”⁴ que fora imprimido para a evolução latino-americana, até 1930, notado não nos pormenores da sua história, mas a partir de uma análise de um conjunto de fatos em um largo período de tempo (PRADO JUNIOR, 2011. p. 15); é a totalidade que os cientistas sociais, ou qualquer pessoa que pretenda compreender a realidade de um país, povo ou sociedade, devem, inicialmente, buscar para ter êxito. Ao não perder de vista o todo, podemos nos debruçar sobre as partes e buscar soluções contemporâneas para os desafios.

1.2. Do sistema centro-periferia aos estilos de desenvolvimento

Identificar a linha mestra dos acontecimentos de determinado povo, contudo, não significa, de forma alguma, estabelecer um modelo esquemático impermeabilizado pelas ações de agentes sociais que culminariam em mudanças estruturais. A História vista como uma estrutura sem agentes perde o seu próprio caráter histórico. É com o objetivo de superar esse “Sentido” apontado por Caio Prado que atuam os cepalinos e os teóricos do desenvolvimento em geral.

A região que abrange a América Latina e o Caribe é marcada por uma inserção no mercado internacional pautada na exportação de produtos não industrializados (o que, segundo os marcos ricardianos, e em oposição à CEPAL, seria favorável à sua “vocação”). Consequentemente, ela tem, nas exportações, sua principal variável, responsável por importante geração de renda nacional, e, nas importações, uma fonte flexível de tipos de bens e serviços necessários à demanda interna. Assim, passa por um momento de grave instabilidade, decorrente de quedas na receita de exportações (ocasionadas especialmente pela crise econômica de 1929). Esta compromete, em cerca de 50%, sua capacidade de importar. Mesmo tendo fim a crise, isso não resulta em um retorno aos níveis precedentes. (TAVARES, 2000, p. 222)

Além da Crise de 1929, as Guerras Mundiais têm impacto direto na principal

⁴ Apesar de haver um “sentido”, como dito por Caio Prado, para o processo de desenvolvimento dessa região, isso não elimina o fato de haver uma diversidade interterritorial responsável por abarcar diferentes realidades. Josué de Castro, a título de exemplo, afirma que, ao longo da evolução histórica brasileira, conforma-se uma desigualdade entre a região centro-sul em comparação ao Nordeste, espaço que, paulatinamente, vê sua participação no PIB nacional decair paralelamente ao aumento gerado em torno do complexo açucareiro (desde a colheita às usinas da zona da mata), acarretando em aumentos de episódios de fome e desnutrição em sua população local. A esse respeito, destaca-se a importante contribuição de Josué de Castro no debate, principalmente em sua obra *Geografia da fome – Dilema brasileiro: pão ou aço*. Ver: CASTRO (1992).

fonte de divisas da região, afetando o centro mais dinâmico dessa sociedade. O setor exportador, apesar de variável territorialmente – algumas economias, como Brasil e Argentina, apresentam maior grau de sofisticação que Equador e Bolívia, por exemplo, enclaves exportadores – e de possuir uma limitada irradiação interna para demais setores econômicos, é o único, naquela conjuntura, capaz de funcionar como polo aglutinador econômico, gerador de efeito multiplicador para a região (TAVARES, 2000, p. 220).

Dessa forma, a manutenção do nível de demanda interna, somado a uma grande dificuldade de importar – com o substancial aumento dos preços de produtos estrangeiros e a diminuição de divisas – estimula, consideravelmente, uma maior produção interna substitutiva, acarretando uma mudança considerável dessa pauta de importação. Passado um momento inicial de utilização da potencialidade existente para uma pequena substituição de algumas produções estrangeiras, inicia-se a importação de matérias primas e bens de capital indispensáveis à continuidade do processo substitutivo (TAVARES, 2000, p. 223). Há, assim, uma transição da busca pelo produto final para a busca pelos instrumentos necessários à sua produção, o que torna possível manter uma pequena taxa de investimento e crescimento.

Contudo, tal via, conforme descrito por Tavares, não resulta na conformação de uma alternativa concreta efetiva, capaz de superar a dependência do setor agrário exportador estabelecida historicamente na região.

Em primeiro lugar, menciona-se que, apesar de implicar, de fato, uma mudança de paradigma, o processo substitutivo de importações não é capaz de romper com a forte dependência externa regional. Em vez disso, ele apenas altera a natureza dessa dependência: a demanda por produtos industrializados é substituída por uma demanda por bens de capital e matérias prima necessárias à sua produção.

Em segundo lugar, a mudança circunscreve-se a alguns setores industriais e atividades relacionadas, não conseguindo representar uma ruptura completa com o modelo agrário-exportador. Como decorrência, as atividades tradicionais de exportação (inclusive aquelas sem grande dinamismo tecnológico e produtivo) mantêm-se não só coexistindo com essa indústria, principalmente leve e incipiente, como ocupando ainda um papel de destaque. Dessa forma, Rodriguez nota uma tendência ao desequilíbrio externo das atividades econômicas regionais, já que:

(...) vê-se que as transformações na estrutura produtiva, e as mudanças na composição das importações que a acompanham, não se dão na prática

de acordo com as condições ideais de proporcionalidade requeridas para preservar o equilíbrio externo. (RODRÍGUEZ, 2009, p. 103).

Essa convivência entre setores com insuficiente dinamismo e atividades com baixa produtividade é, também, incapaz de impor uma realocação do excedente de mão de obra de uma agricultura com baixo nível tecnológico e fortemente improdutivo. Por extensão, essa atividade não se encontra capacitada em combater o subemprego estrutural, já que, como nota o autor:

(...) a acumulação de capital será exígua na periferia, tendo em vista os baixos níveis de produtividade e renda médios que nela prevalecem; mas além disso, ao se traduzir em investimentos de alta densidade e grande escala, a acumulação será insuficiente para absorver a oferta de mão-de-obra que provém do crescimento vegetativo da PEA e para, ao mesmo tempo, ir reabsorvendo o subemprego instalado em setores de baixa produtividade, em novas condições de produtividade elevada. (...) (RODRÍGUEZ, 2009, p. 109).

Por fim, os novos (e poucos) setores industriais dinâmicos que começam a ganhar alguma importância conseguem se expandir somente em um âmbito restrito: o de seus mercados nacionais e adjacências. Estes são comumente, garantidos por acordos comerciais de benefícios fiscais ou isenção de taxas para os países próximos⁵, perpetuando o caráter limitado desse novo modelo⁶ (TAVARES, 2000, p. 224).

Objetivando superar as insuficiências do modelo anterior, Aníbal Pinto, escrevendo já na década de 1970, e analisando de forma retrospectiva os resultados da Industrialização via Substituição de Importações, afirma ter sido ela incapaz de subverter a lógica do subdesenvolvimento latino-americano. A dependência do exterior muda de feições, porém, em muitos casos, torna-se tão ou mais influente que no passado. Afinal, o endividamento crônico é causado, principalmente, pela subordinação tecnológica e estrangeirização de atividades básicas. Soma-se a ele uma tendência, observada em muitos casos, de criação de autonomias internas – de áreas modernas sobre áreas atrasadas, com recorrente disparidade nos termos de troca dentro de um mesmo país. Tais

⁵ Nesse sentido, merecem destaque as tratativas dos governos da época na conformação de blocos econômicos, como o da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), na década de 1960, que objetivavam traduzir para o campo político as formulações sobre a necessidade da integração regional como catalisadora do desenvolvimento regional. O capítulo 2 deste trabalho se detém mais a esse respeito.

⁶ O caráter limitado do processo de Industrialização Substitutiva de Importações, inclusive, consiste no principal ponto a que Fernando Fajnzylber se volta para criticar essa primeira experiência de industrialização regional. Essa crítica, fundamental para o enfoque metodológico do trabalho, é abordada de forma mais pormenorizada na terceira seção deste capítulo.

fatores geram um retrato de incapacidade de superação do subdesenvolvimento crônico regional. Segundo Pinto:

[O] Padrão de industrialização [periférico] implica que se expandam justamente aqueles ramos e atividades em que o progresso técnico é mais reduzido e, portanto, que limitam as possibilidades de se alcançar graus mais altos de complementariedade intersetorial e integração vertical da produção. (...) a especialização inicial e o padrão de industrialização gerado sobre essa base trazem consigo um ritmo de progresso técnico mais lento para periferia. (PINTO, 2000a, p. 587).

Superar o subdesenvolvimento nessa nova feição, então, pressuporia, inicialmente, uma nova abordagem metodológica por parte dos teóricos do desenvolvimento. Afinal, predominam na CEPAL, ao menos durante os anos 1950, análises que escamoteiam a interpretação do papel desempenhado pelas classes sociais, suas relações de poder internas e a natureza política do Estado em que esses agentes atuam. Como consequência, até então, o arcabouço cepalino, argumenta Pinto, mostra-se insuficiente para compreender a conformação de agentes econômicos historicamente complexos.

Seria necessário, assim, um esforço investido em fundamentar um enfoque metodológico capaz de reconhecer os fatores que condicionam a posição de poder dos agentes, bem como a autonomia que lhes é atribuída no âmbito concreto de uma nação e em um momento historicamente definido. Isto é, devíamos nos perguntar: Quais são fatores estruturais que geram as forças centrais do processo de desenvolvimento? Quem as anima? E quem as orienta?

É dialogando com a obra de Pinto – e, também, com Graciarena – que Fernando Henrique Cardoso publica, em parceria com o chileno Enzo Faletto, originalmente em 1966, a obra *Dependência e desenvolvimento na América Latina – ensaio de interpretação sociológico*. Partindo da rejeição da ideia de que os países subdesenvolvidos deveriam repetir a história dos países desenvolvidos, o autor defende que há diferentes caminhos que podem ser seguidos na busca pelo desenvolvimento, dependendo de condicionantes históricas e estruturais específicas de cada país.

Em busca de uma análise integrada que forneça elementos para dar respostas às questões gerais sobre as possibilidades do desenvolvimento ou estagnação dos países latino-americanos, o autor parte de uma análise metodológica que acentua as condições específicas da situação latino-americana e o tipo de integração social das classes e grupos

como condicionantes principais do processo de desenvolvimento (CARDOSO; FALETTTO, 1970, p. 19).

A situação de subdesenvolvimento implica, assim, uma forma de dominação manifestada por uma série de características, tanto no modo de atuação quanto na orientação dos produtores e consumidores. Ela supõe, em casos extremos, que decisões afetando a produção ou o consumo são dadas em função das economias desenvolvidas, o que cria uma forma de dependência socialmente explicada pela dinâmica histórica de conformação das classes sociais nos países subdesenvolvidos. A dependência, portanto, não deveria ser vista como uma condicionante externa, senão como algo endógeno às conformações sociais locais. (CARDOSO; FALETTTO, 1970, p. 26-31).

Desponta, dessa forma, dentro da literatura do desenvolvimento, uma abordagem com as lentes voltadas para os *estilos de desenvolvimento*. O reconhecimento empírico dos progressos dos países desenvolvidos e de seu caráter associativo com a industrialização não seria suficiente para, espontaneamente, refletir uma atuação concreta dos diversos segmentos sociais em prol desse movimento; tal assunção conceberia agentes históricos desprovidos de historicidade.

Compreendendo a América Latina em sua dimensão histórica, Pinto afirma haver, na década de 1970, três distintas formações econômico-sociais: em primeiro lugar, as regiões geográficas “primitivas”, marcadas por uma rentabilidade de US\$ 190/ano per capita, com níveis próximos àqueles encontrados nas economias coloniais, e representando cerca de 47% a 52% da região; em segundo lugar, as “intermediárias”, marcadas por uma rentabilidade de US\$ 400/ano per capita, sendo estas a maior parte da região, de 35% a 40%; por fim, temos os “polos modernos”, de rentabilidade média de US\$ 1000/ano per capita, nível este próximo às economias desenvolvidas, mas que representam, apenas, cerca de 13% da região. Essas diferenciações, na visão do autor, estão presentes, inclusive, dentro de um mesmo país (PINTO, 2000a, p. 580).

Um “processo industrializante”, para o desenvolvimento dessa região, demandar na visão de Pinto, uma maior compreensão dos quadros específicos locais. Dentre eles, merece destaque a discrepância produtiva interna. É sobre essa ausência de compreensão da formação histórica local que recai a principal crítica de Aníbal Pinto à industrialização via substituição de importações:

se vem lutando por reproduzir a estrutura produtiva da ‘sociedade de consumo opulenta’[sociedade da Europa desenvolvida e dos Estados Unidos], possibilitada por uma base ampla e diversificada de produção e

por níveis médios de renda superiores a 1500 dólares, em economias que obviamente não contam com a primeira e mal chegam a atingir a segunda. (PINTO, 2000a, p. 582).

Ora, para o autor, portanto, o grande problema da via de industrialização substitutiva de importações está na tentativa de reprodução esquemática de um modelo (bem-sucedido no caso europeu) que ignora a realidade histórica latino-americana⁷. Tal qual Caio Prado Junior, que em seu *História e Desenvolvimento* defendeu a importância da historiografia para a análise do desenvolvimento brasileiro, ou Raúl Prebisch, que conclama os pesquisadores da CEPAL a formalizar um banco de dados capaz de esmiuçar o que é, de fato, essa região, Aníbal Pinto retoma aqui a indispensabilidade da análise histórica para a formulação de políticas regionais.

Celso Furtado, um dos principais expoentes desse debate, ao fazer a revisão crítica da industrialização via substituição de importações, em seu *O mito do desenvolvimento*, demonstra que, na verdade, a industrialização latino-americana não logra gerar um sistema econômico nacional. Esse fato se explica, por sua vez, por ser o desenvolvimento econômico irrealizável, já que “dezenove em vinte” dos países são excluídos dos benefícios do crescimento, e essa fatia não é elevada com a industrialização. Em outras palavras, a própria condicionante subdesenvolvida explicaria as limitações do modelo que então vigorara na América Latina (FURTADO, 1973, p. 72). Desde que se continue a aumentar a taxa de exploração da maioria (e cresça a participação das empresas estrangeiras), a minoria pode continuar a seguir o modelo de consumo dos grandes centros. O desenvolvimento, assim, seria um mito para a maior parcela populacional, incapaz de usufruir dos benefícios da industrialização. A este processo, em que há uma reprodução nas formas de consumo do centro sem que, com isso, seja implicado uma acumulação de capital ou sofisticação tecnológica, deveríamos nos referir como ‘modernização’, e não desenvolvimento (FURTADO, 1973, p. 81).

Um possível caminho para um avanço da compreensão da questão do subdesenvolvimento regional, então, está em uma abordagem metodológica de *interpretação dialética entre agência-estrutura*. Isto é, uma abordagem capaz de

⁷ Ao longo de sua exposição, Aníbal Pinto lança mão de uma série de tabelas analíticas que tratam como, para além de uma baixa rentabilidade média, o consumo local estava muito restrito às elites locais, sendo, opostamente, as classes marginalizadas apartadas desse processo. Ver Pinto (2000b, p. 630).

compreender a industrialização como um ato político promovido por agentes sociais inseridos numa determinada conjuntura histórica. Para Graciarena:

Por uma perspectiva dinâmica e integrada, um estilo de Desenvolvimento, portanto, é um processo dialético entre relações de poder entre grupos e classes sociais, que derivam das formas dominantes de acumulação de Capital, da estrutura e tendências da distribuição de renda, da conjuntura histórica e da dependência externa, bem como dos valores e ideologias. (GRACIARENA, 2000, p. 705).⁸

O desenvolvimento e, portanto, a industrialização latino-americana, pressuporiam uma compreensão histórica da formação regional e de suas especificidades. Além disso, conseqüentemente, seria necessária uma análise das classes sociais então formadas para, a partir desse cenário, entender o papel conferido a cada um dos agentes sociais no desenvolvimento.

Também inserido no debate acerca dos estilos de desenvolvimento e na busca pela compreensão da especificidade histórica do cenário latino-americano, encontra-se Peter Evans. Com seu *A tríplice aliança – as multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro*, o autor tenta utilizar a teoria da dependência como uma vertente da teoria do imperialismo, a fim de entender a complexidade da industrialização brasileira não apenas do ponto de vista produtivo, mas, também, da configuração de suas classes sociais e da conformação de seu sistema político.

Ao tratar de uma inserção na economia mundial em condições subalternas, quando comparada aos centros industriais, o autor, dialogando com a obra de Cardoso e Faletto, parte do conceito de imperialismo para justificar o desenvolvimento histórico do continente americano. Com base na análise de três formuladores – Hobson, Lênin e Paul Baran – Evans contesta a noção, por eles difundida, de que a extensão do capitalismo, do centro para a periferia, tornaria impossível uma conformação social em que a burguesia atuasse como grupo dinâmico nos países periféricos (EVANS, 1982, p. 33).

Evans, assim, não se encontra no mesmo diapasão de autores que, como Hymer (1980)⁹, por exemplo, trazem a ideia de que o regime das corporações multinacionais não

⁸ A compreensão da relação dialética entre grupos e classes sociais ou do Estado como produto de uma estrutura derivada de um processo de acumulação de capital historicamente construído, criando assim uma integração entre estrutura e agentes sociais, talvez seja a principal chave metodológica do presente trabalho.

⁹ Hymer, ao analisar o papel das multinacionais nas economias subdesenvolvidas, afirma que: “(...) En conclusión, parece que un régimen de corporaciones multinacionales no les ofrecería a los países subdesarrollados ni independencia nacional ni igualdad. En vez de eso tendería a inhibir la consecución de estas metas. Convertiría a los países subdesarrollados en países de sucursales, no sólo respecto de sus funciones económicas, sino a lo largo de toda la escala de los papeles culturales, políticos y sociales. (...)” (HYMER, 1980, p. 48-49)

deveria, de forma alguma, ser aceito nos países periféricos que objetivem uma política de desenvolvimento nacional. Isso porque tal regime, na visão de Hymer, não teria outro objetivo senão o de minar a independência e a autonomia dos países subdesenvolvidos mediante o bloqueio de seu desenvolvimento.

Evans, por sua vez, argumenta que a relação entre o imperialismo e os países subdesenvolvidos ocorre em marcos mais sofisticados: enquanto o capital estrangeiro, expresso principalmente pelas multinacionais, relaciona-se com o Estado e o capital nacional em uma posição de usual controle das principais atividades produtivas, este, por seu turno, atua como uma espécie de sócio minoritário nesse processo. O imperialismo atua enquanto força motriz da acumulação central, ao mesmo tempo em que representa a posição periférica de dependência:

(...) O imperialismo será usado como referência ao sistema mundial de acumulação de capital, tanto com respeito à sua lógica quanto às relações concretas entre nações e grupos sociais que implica. A dependência complementa a ideia de imperialismo, focalizando as consequências de uma subsérie específica de relações criadas pelo imperialismo – as que unem os países periféricos com os países do centro. (EVANS, 1982, p. 56).

Nesse ínterim, as multinacionais ocupam um papel chave: seriam elas próprias a materialização do capital internacional, “exportando-se” para os países periféricos. As multinacionais representam não só a exportação dos produtos industriais, mas o canal direto da construção de uma hegemonia do pensamento estrangeiro em zonas periféricas.¹⁰ Esse fato se materializa, principalmente, devido às relações patronais estabelecidas entre a burguesia internacional e a nacional. Ainda em Evans, temos que:

(...) As decisões operacionais podem ser formuladas localmente. As pessoas que trabalham na periferia podem influenciar a estratégia. Mas a verdade é que os planos a longo prazo e o ‘quadro maior’ são produzidos no centro. Para os que vivem na periferia, a compreensão desse fato é frustrante, e talvez ainda mais para as elites do que para a população. (EVANS, 1982, p. 44).

¹⁰ Celso Furtado desenvolve uma tese que versa sobre um duplo papel do subdesenvolvimento: por um lado, sua natureza econômica, limitadora de um progresso técnico e de um aumento da produtividade nos países periféricos e, por outro lado, concomitantemente, o subdesenvolvimento pressuporia a assimilação de ideias e categorias analíticas importadas acriticamente pelos países periféricos dos grandes centros de produção (RODRÍGUEZ, 2009).

Devido à “natureza mutilada” (EVANS, 1982. p. 56) da comunidade periférica, a burocracia nacional, comandada pelos órgãos do Estado, detém papel crucial para a imposição de um projeto nacional de desenvolvimento: sem o Estado, não há uma agenda industrial periférica. Já ao capital nacional, devido à sua conformação subordinada historicamente ao capital internacional, cabe um papel complementar nessa cadeia produtiva.

É usado, para ilustrar essa premissa teórica, o exemplo concreto da indústria petroquímica dos anos 1960-70. O refino de Petróleo cru caberia à Petrobras (representando aqui o Estado), enquanto a produção de plásticos caberia à Union Carbide (empresa multinacional). Preenchendo o vazio entre essas duas pontas, está o grupo Capuava, primeiro polo petroquímico nacional. Incapaz de liderar sozinho esse empreendimento, tal grupo pressiona o Estado para a criação da Petroquisa, um braço da Petrobras que pode legalmente atuar como sócio minoritário nessa produção, e contribuir para o desenvolvimento de uma empresa nacional para o setor (EVANS, 1982, p. 200-203).

Assim, Evans, ao entender a complementariedade e o antagonismo entre essas forças que compõem o tripé “Estado, capital internacional e capital nacional”, nota como se forma um modelo produtivo com efeitos “altamente negativos (...) para os não sócios da tríplice aliança” (EVANS, 1982, p. 18). Logo, esse seria um sistema voltado ao setor de bens de consumo duráveis e à liderança das multinacionais, exercida em “associação” com um capital nacional responsável por deixar o grosso da população de fora.

Portanto, em caráter de conclusão, notamos, com essa seção, que o período compreendido entre fins dos anos 1960 e início dos 1970 é marcado por uma inicial crítica ao legado do processo histórico de ISI. Há uma maior complexidade no debate acerca do desenvolvimento latino-americano, uma significativa incorporação de elementos metodológicos que extrapolam a esfera econômica, bem como uma preponderância da análise da conformação das classes sociais, da estrutura produtiva como um todo e do sistema político adotado pelos países. Logo, os teóricos que formulam nos marcos dos Estilos de Desenvolvimento são responsáveis pela conformação de um arcabouço crítico que resulta na tentativa de construção de um novo modelo de desenvolvimento para região.

1.3. O cepalismo tardio e o pensamento de Fernando Fajnzylber em perspectiva

Conforme apontado por Caio Prado Junior, a História consiste em peça-chave para a produção de uma literatura do desenvolvimento. Assim, incorreria em enorme equívoco metodológico a adoção de modelos analíticos tais como: aqueles que apenas copilam a sucessão de dados do crescimento continental e, a partir disso, enquadram os países em modelos específicos, em uma perspectiva na qual os números e dados não possuem condicionantes e impactos históricos; ou, por outro lado, aqueles que se propõem a escrever sobre uma sucessão de debates teóricos travados por pensadores, apontando suas divergências como se eles estivessem em uma redoma imune à implacabilidade histórica e, portanto, sem em nada refletir a política contemporânea.

Tendo isso em mente, é impossível analisar as contribuições de Fernando Fajnzylber (principal expoente cepalino da década de 1980), centrais para o desenrolar de nosso trabalho, sem, pelo menos, levar em consideração dois aspectos cruciais da conjuntura histórica: os golpes militares na América Latina nos anos 1960-1970 e a crise da dívida externa nos anos 1980. Afinal, esses aspectos impactam a produção da CEPAL tanto sob uma chave teórica quanto sob uma questão política e concreta.

Em primeiro lugar, os anos 1960 e 1970 assistem a uma série de golpes militares promovidos em diversos países do continente. A partir da mudança de linha dos Estados Unidos no pós Segunda Guerra Mundial – substituição da frente antifascista pela conformação da Doutrina Truman¹¹ –, é estimulada, através das Juntas Interamericanas de Defesa (JIDs), uma difusão de doutrinas de contra insurreição e ação cívica contra governos que estabelecessem algum tipo de oposição ao controle geopolítico dos Estados Unidos sobre essa região (BANDEIRA, 2003).

Tais ideologias encontram terreno fértil em importantes camadas militares (e de demais segmentos das sociedades regionais locais), e culminam em colaborações militares entre diversos países do continente – Brasil, Argentina, Uruguai, Bolívia, entre outros. Além disso, o fato de a CIA visar coordenar formas de repressão a movimentos nacionalistas ou de esquerda, eliminando lideranças locais, também serve como base de reação política à OLAS (Organização Latino-Americana de Solidariedade), criada por

¹¹ Conjunto de práticas adotadas pelo governo dos Estados Unidos durante o mandato Harry Truman (1945-1953), a partir da construção da noção de oposição entre o modelo oriental/comunista “totalitário” versus o modelo ocidental/capitalista e democrático, com o intuito de conter o comunismo nos chamados “elos frágeis” do Capitalismo.

Fidel Castro¹².

Em segundo lugar, o ponto chave para a compreensão do período da década de 1980 é a chamada crise da dívida externa, que se abate sobre diversos países da região. A crise da dívida externa constitui-se em uma série de problemas econômicos, como queda da taxa de emprego, diminuição do nível médio de renda e altas inflacionárias, que se abatem ao continente após o pedido de moratória da dívida externa do governo mexicano em 1982.

A partir de 1973, com o colapso do sistema de Bretton Woods – e o fim da convertibilidade do dólar em ouro – e a crise do petróleo mundial¹³, observa-se um processo duplo na região. Por um lado, a debilitação do comércio com os países centrais e, por outro, o aumento do endividamento dos países da região com a contração de empréstimos estrangeiros, especialmente em grandes bancos privados internacionais.

Se há uma transferência de recursos para a América Latina equivalente a 1,7% do PIB regional, ao mesmo tempo, para exemplificar o tamanho da crise, os países membros da ALADI (Associação Latino Americana de Integração) têm um exponencial aumento de sua dívida: em média, de 18% do PIB em 1975 para 25% em 1980 (RODRIGUEZ, 2009. pp. 197). Entre os anos de 1980 e 1989, 2,7% do PIB da região é transferido para as regiões centrais. Só a Argentina tem um crescimento negativo de -7,4% no período; a inflação brasileira cresce mensalmente acima dos 20% (RODRÍGUEZ, 2009, p. 494).

Tal situação leva a uma corrida por superávits comerciais na balança de pagamento *mediante desvalorizações com o intuito de reduzir as importações*. Isso, por sua vez, acarreta uma diminuição na taxa de investimentos, descontrole inflacionário, aumento da pobreza e da desigualdade, redução do gasto social e, por consequência, maior incorporação e aceitação das teorias liberalizantes preconizadas pelo consenso de Washington¹⁴.

¹² À atuação dos Estados Unidos nesse período histórico e sua consequência direta sobre o desenvolvimento continental, voltamos no segundo capítulo, quando é trata-se o contexto da Aliança para o Progresso, bem como a Operação Condor e seu impacto para os projetos de integração econômica do continente.

¹³ Consequência de um protesto dos países árabes organizados na OPEP, aumentando o preço do Petróleo em até 400% o barril, motivados pelo apoio prestado pelos Estados Unidos a Israel durante a Guerra do Yom Kippur.

¹⁴ Os governos de Margaret Thatcher, no Reino Unido, e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, consagraram-se como marcos da ascensão neoliberal no capitalismo ocidental. Defendendo retoricamente o “Estado mínimo” (a despeito de sua necessidade por um Estado Forte capaz de implantar o conjunto de medidas preconizadas) e o livre mercado, o neoliberalismo expressou, em prática política, o que já vinha sendo teorizado por seus intelectuais: flexibilização das legislações trabalhistas visando ao aumento da taxa de lucro do empresariado, afrouxamento fiscal e tributário para impulsionar a especulação financeira, desmonte dos sistemas de seguridade social providas pelo Estado, diminuição da capacidade de atuação do

Como condicionalidade para a realização dos empréstimos, o FMI e o Banco Mundial exigem um aumento das exportações na ordem de 7%, somado a uma estagnação nas importações (inclusive de equipamentos industriais) – em acordo às premissas do que viria a ser chamado “Consenso de Washington”. Tal situação provoca reações dos teóricos da CEPAL, para quem o estrangulamento econômico, ao gerar condições incapacitantes para o desenvolvimento, seria insuficiente para o pagamento da dívida externa.

Há uma contradição explícita na ampliação das atividades exportadoras (chave para a geração de recursos que capacitem o pagamento da dívida), com cortes que significariam, também, perda de capacitação das principais atividades econômicas dos países. Em face a isso, a política de ajuste recessivo deveria dar lugar a um *ajuste expansivo*, capaz de contribuir com a capacidade de desenvolvimento dos países endividados para que, dessa forma, pudessem honrar com o pagamento da dívida externa. Em documento publicado em 1984, a CEPAL salienta que:

Não menos importante para consecução desses objetivos (redução dos déficits) são as formas e mecanismos através dos quais se reestabelecem o equilíbrio das contas fiscais e a relação entre o **ritmo de crescimento dos meios de pagamento** e as taxas de variação de outras variáveis econômicas. (CEPAL, 2000, p. 768, negrito do autor).

Esse seria o contexto que dialoga com as publicações cepalinas da década de 1980. Dentre seus autores, Fernando Fajnzylber talvez seja o de maior destaque. Nascido em 1940, o chileno se forma em Ciências Econômicas na Universidade do Chile. Depois disso, trabalha para sessões da ONU no Brasil, onde, seguindo o pedido de Prebisch, em prol do esforço dos teóricos do continente em contribuir com a sistematização de um banco de dados sobre os países da região – até então quase inexistente –, escreve *Sistema industrial e exportação de manufaturados – análise da experiência brasileira*, junto ao Instituto de Pesquisa (INPES) e ao IPEA, em 1971.

Tal como Peter Evans, Fajnzylber debruça-se sobre o setor industrial mais avançado da América Latina no que tange ao desenvolvimento de uma autonomia tecnológica e um mercado interno. Essa obra, que esmiúça e traça um panorama sobre o que era a Indústria brasileira em fins da década de 1960 e inícios dos anos 1970, tinha por

Estado (incluindo privatizações), adoção de medidas de liberalização do comércio exterior e favorecimento do IED (ANDERSON, 1995, p. 15-16; HARVEY, 2005, p. 70-71).

principal objetivo analisar os antecedentes de certas características do sistema industrial brasileiro. Assim, forma-se um substrato para a formulação de uma estratégia de longo prazo para o aumento da produtividade nas exportações brasileiras, formulando hipóteses sobre a razão do então dinamismo industrial presente nessa economia (FAJNZYLBBER, 1971, p. 17).

Podemos dizer que sua obra aponta não apenas diagnósticos da questão industrial, mas, também, recomendações de políticas para sua melhoria. Logo, podemos considerar a obra como uma antessala fortemente empírica, que serviria de embasamento para o desenvolvimento de sua grande obra, capaz de oferecer uma nova abordagem metodológica para a questão do desenvolvimento – a saber, *La industrialización trunca de América Latina*, publicada pela primeira vez em 1983.

Industrialización trunca parte da ideia de que, numa hipotética matriz dos países latino-americanos, em que se encontrassem, na vertical, o progresso econômico e, na horizontal, distribuição de renda, nós nunca conseguiríamos um preenchimento positivo nos dois polos simultaneamente, gerando, assim, o “*casillero vazio*”. O autor sugere a necessidade de abrir a “caixa preta” do debate da industrialização no continente: ao assumir a disfuncionalidade do padrão industrial latino-americano precedente, tendo em vista a não solução de problemas locais significativos e, especialmente, ao reconhecer que parte da sedução que exerce a proposta neoliberal é atribuída, precisamente, a certas irracionalidades do modelo de industrialização proposto para o continente, *admite-se a necessidade da elaboração de uma proposta de “nova industrialização”* (FAJNZYLBBER, 1983, p. 14-15).

Para tanto, seria necessário, primeiro, entender a importância da atuação de fatores endógenos que, somados à compreensão das transformações que experimentam os países e regiões com sistemas sociais e níveis de desenvolvimentos diferentes entre si, conformam um quadro plural na região – é impossível, por exemplo, comparar o grau de sofisticação da indústria brasileira com a guatemalteca. Segundo o chileno:

(...) O Brasil é um caso excepcional. Ele é o único país da região em que se alcançou, nesse período e pela 1ª vez, um superávit comercial no setor industrial. Contribuindo com 50% do total de exportações de produtos industrializados da América Latina, ele registra o maior grau de desenvolvimento relativo do setor de bens de capital, e seu caráter pró-cíclico explica tanto a queda mais rápida do setor industrial, no período

80-83, quanto a expansão contínua dos anos seguintes, que se mantém até 1986 (...)”¹⁵ (FAJNZYLBER, 2000, p. 878).

Não por acaso, o autor inicia *Industrialización Trunca de América Latina* analisando dados referentes ao progresso industrial latino-americano entre os anos 1950 e 1978, construindo uma tabela com os seguintes valores apontados:

Tabela 1 - América Latina: ritmo de crescimento da população e do produto manufatureiro (Taxas anuais)

	População: 1950-78	Produto industrial: 1965-73	Produto industrial: 1973-78	Produto industrial: 1950-78
PAÍSES GRANDES	2,8	9,9	4,5	6,8
Argentina	1,6	5,9	-1,0	4,1
Brasil	3,0	12,0	6,3	8,5
México	3,3	8,1	6,3	7,3
PAÍSES MEDIANOS	2,9	5,1	3,7	5,6
Chile	2,1	3,4	-1,4	3,7
Colômbia	3,2	7,7	5,4	6,5
Uruguai	1,4	0,9	5,9	2,7
Venezuela	3,5	5,0	7,6	7,9
PAÍSES PEQUENOS	2,9	7,7	6,7	6,4
Bolívia	2,4	5,6	8,3	4,2
Equador	3,2	7,1	11,9	7,0
Total	2,8	8,2	4,5	6,5

Fonte: Fajnzylber (1983, p. 154).¹⁶

Seguindo o pensamento do autor, a análise desses dados nos permite concluir que, em primeiro lugar, apesar de um crescimento médio, entre 1955-75, na ordem de 6,9%

¹⁵ A distinção entre o poder – não só econômico, mas também geopolítico – do Brasil e dos demais países da região é bastante discutida no capítulo seguinte, quando analisamos os tratados de integração regional e a importância do Brasil, atuando como *player* principal da região.

¹⁶ Dentre outros pontos, a tabela chama a atenção para a queda vertiginosa dos produtos industriais da Argentina e do Chile, os únicos que passam a ser negativos no continente – justamente os países de maior penetração das ideias neoliberais, o que aumenta, exponencialmente, com os golpes militares nacionais.

(e, portanto, acima dos 2,5% dos países avançados), a América Latina está distante dos centros então mais dinâmicos da economia mundial. Os países socialistas têm um crescimento médio na ordem dos 9,8%; o Japão cresce a taxas de 12,2%.

Em segundo lugar, aponta que, em 1950, superam os 20% de taxas de industrialização Argentina (26%), Uruguai (22%), Chile (23%) e Brasil (22%), sendo que o primeiro e o segundo são responsáveis por 40,1% da produção industrial local. Contudo, já em 1978, Brasil e México são responsáveis por 61,8% da produção industrial total, enquanto os três anteriormente citados decaem para 20,5%.

A despeito dessa força, admite Fajnzylber, mesmo Brasil e México, não são capazes de criar um modelo de crescimento industrial que significasse uma solução aos problemas desses dois importantes atores regionais. No Brasil, por exemplo, 35% da população urbana e 73% da população rural vivem abaixo da linha da pobreza, enquanto no México temos 25% e 62%, respectivamente. Isto é, o modelo de industrialização adotado por esses dois países gera crescimento econômico e aumento de taxas de urbanização (67% é a média continental; 71% nos países desenvolvidos). Porém, mantém significativa porcentagem de sua população à margem dos ganhos industriais. Para esse modelo, portanto, deve ser atribuída responsabilidade a uma forma específica de industrialização e a uma precária articulação com o setor agrícola (FAJNZYLBBER, 1983, p. 163). Nas palavras do autor:

(...) el proceso de industrialización-urbanización ha elevado el ingreso de una proporción no despreciable de la población, manteniéndose a los niveles pretéritos una proporción elevada del sector agrario y urbano marginal, con lo cual la distancia entre los extremos habría tendido a intensificarse. Esto debe atribuirse a la modalidad específica de industrialización y a la precaria articulación con el sector agrícola (...) resultado de un proceso histórico caracterizado en sus orígenes por una fuerte concentración de la propiedad de los medios productivos.” (FAJNZYLBBER, 1983, p. 170-171, grifo do autor).

Essa defasagem também é tema de análise por Daniel Chudnovsky e Andrés Lopez. Escrevendo anos depois de Fajnzylber, esses autores também notam a discrepância do desenvolvimento industrial latino-americano quando posto em comparação com as economias do sudeste asiático no mesmo período. Essa diferença contrasta, nas palavras dos autores, um modelo mais sofisticado (sudeste asiático) com outro mais concentrado em atividades vinculadas a vantagens naturais (o latino-americano). Argumentam que:

(...) o padrão de especialização das EMED asiáticas, muitas das quais operam em setores intensivos em *skills* ou tecnologia (eletrônica, equipamento elétrico, automotriz, química), é mais “sofisticado” do que o de seus pares latino-americanos, concentradas em atividades vinculadas a vantagens naturais (petróleo, alimentos e bebidas, cimento, minério etc.) (...) Enquanto as latino-americanas com IDE não possuem ou destinam modestos orçamentos para pesquisa e desenvolvimento, a Samsung, uma das maiores EMED destinava 5% de suas vendas (que foram de US\$ 62 bilhões em 1995), empregava mais de 13.000 pesquisadores e operava 27 centros de P&D na Coreia do Sul e um número similar no exterior. (CHUDNOVSKY; LÓPEZ, 2005, p. 26).

Isto é, a Industrialização via de Substituição de Importações, a despeito de exitosa em alguma medida – ao promover certo crescimento industrial médio da região e, em alguns espaços, ser capaz de gerar um parque industrial com alto nível de complexidade, como no caso brasileiro, com especial destaque ao período pós aplicação do Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek –, teria falhado em criar um polo industrial capaz de articular-se, integralmente, com os demais setores das economias locais (em especial o setor agrícola) a fim de irradiar seu progresso às demais atividades econômicas.

Além disso, a precariedade industrial latino-americana também estaria expressa em outros dois pontos. Primeiro, na incapacidade de seu empresariado industrial nacional – fato que se expressa na presença indiscriminada de empresas multinacionais estrangeiras em diversas áreas de atuação e, em particular, nas áreas que exercem algum tipo de liderança no crescimento industrial. Salientamos que, com isso, Fajnzylber não busca condenar a presença dessas empresas. O autor apenas constata que, apesar de tal presença não ser fato específico da região, a magnitude dela o é. Assim, conclui, há uma ausência de liderança efetiva na construção de um potencial industrial endógeno, capaz de adotar, inovar e competir internacionalmente em uma variada gama de setores produtivos. Observa-se isso pela incapacidade de o setor empresarial nacional articular uma estratégia industrial que dialogue com as carências e potencialidades de recursos naturais abundantes da região (FAJNZYLBER, 1983, p. 176-178).

Em segundo lugar, afirma, o agregado metalomecânico (produtos metálicos, maquinaria elétrica e não elétrica, e equipamentos de transporte), que carrega em si maior progresso técnico, tem, na América Latina, um peso menor que no restante dos países desenvolvidos: 26% aqui contra 40% na Europa, 49% nos países socialistas e 46% no Japão. Dentro desse agregado, por sua vez, predominam ainda, na América Latina, os produtos metálicos, que correspondem a uma menor complexidade tecnológica (diferentemente dos demais países, onde tem maior destaque a maquinaria elétrica e não

elétrica). Ou seja, na América Latina, predomina uma metalomecânica com baixa incidência sobre a produção industrial total, e, dentro desta, têm destaque as atividades de mais baixa complexidade tecnológica.

O protecionismo, por sua vez, é uma alternativa importante para o desenvolvimento industrial, argumenta Fajnzylber, mas este deve se espelhar no caso japonês. Essa relação significa restringir-se a setores específicos, em que haja explícita estratégia de desenvolvimento, capaz de favorecer um processo de aprendizagem liderado por grupos nacionais vinculados ao Estado. No caso japonês, este fato circunscreve-se, prioritariamente, a setores articulados em torno da química e da metalurgia. Nestes, as importações se substituem e, simultaneamente, a produção se inova (não sendo, portanto, mera cópia daquilo que se desenha em países centrais). Assim, o mercado é dinamizado e a matriz de relações industriais integrada, para então adentrar nos mercados internacionais (FAJNZYLBBER, 1983, p. 180).

Em 1972, o vice-ministro japonês da indústria, Ojimi, explica que, sob uma perspectiva de curto prazo, o investimento industrial poderia representar um conflito com a racionalidade econômica. Porém, considerando uma visão de mais longo prazo, é nas indústrias articuladas à metalurgia e ao setor químico que o progresso tecnológico é mais rápido e a produtividade da mão de obra se eleva mais rapidamente. Sem essas políticas, o país seria incapaz de empregar uma população de 100 milhões de pessoas e elevar seu nível de vida para padrões europeus e norte-americanos (FAJNZYLBBER, 1983, p. 182).

Antônio Barros de Castro e Francisco Eduardo Pires de Souza, em seu *A economia brasileira em marcha forçada*, notam como nos países de desenvolvimento tardio a industrialização é um processo marcado pela ocorrência de autênticas mutações. Estas processam-se em grandes setores ou blocos de atividades que, em decorrência de características que lhe são próprias, alteram o funcionamento da economia como um todo (CASTRO; SOUZA, 1985, p. 73).

O Japão, no pós-guerra, a despeito de contrariar os interesses econômicos imediatos de suas empresas privadas, desejosas de reafirmar suas “vocações” em ramos tradicionais, como vestuário, tecidos e a cerâmica, promove sua indústria siderúrgica. Já o Brasil, mesmo com a construção de Volta Redonda ou com a chegada das montadoras multinacionais, apesar de sofrer pequenas mutações, fortalece setores que mantêm características como longo prazo de maturação, baixo retorno, elevado risco e baixo desenvolvimento tecnológico. O crescimento industrial fora enorme, mas, ao se deparar com o que a CEPAL chama de etapa “difícil” – que requer avanços tecnológicos mais

sofisticados – do processo de industrialização, o Brasil não é capaz de superar esse obstáculo (CASTRO; SOUZA, 1985, p. 76).

Dessa forma, enquanto o Japão teria sido capaz de conformar blocos empresariais e governamentais para ocupar setores de vanguarda tecnológica, mesmo o caso limite de desenvolvimento da América Latina, o Brasil, embora tenha avançado, não consegue introjetar em sua economia atividades centrais e avançadas, acabando por reproduzir um modelo de cópia da industrialização dos países centrais. Essa insuficiência torna o país capaz de uma associação apenas dependente às grandes cadeias globais de produção, sendo incapaz de a elas se articular com produtos de alta complexidade econômica.

Essa limitação em avançar sob a etapa difícil do processo de industrialização também é notada por Fajnzylber. Argumenta o chileno que discordar dos apontamentos dos neoliberais¹⁷ não pode significar, por outro lado, escamotear o fato de que o processo histórico que se passou nas décadas de 1950-60, de industrialização via substituição de exportações, com algumas exceções, criou na América Latina uma indústria com baixo nível de inovação e baixa taxa de produtividade, incapaz, portanto, de atuar enquanto catalizadora de um desenvolvimento regional e aglutinadora de diferentes setores econômicos.

Não obstante, a conclusão dessa análise sobre o caráter da indústria regional não deve significar o abandono do pressuposto cepalino da industrialização como forma de superação do subdesenvolvimento regional. Pelo contrário, deve estimular a construção do projeto de uma *nova industrialização*. Esta teria, por objetivos centrais, um par conceitual: **crescimento e criatividade**. Uma indústria eficiente é sinônimo de indústria com criação de condições para alcançar um ritmo de crescimento elevado e perene. Isso apenas seria possível no curso do desenvolvimento da criatividade, elemento central para se diferenciar a indústria que aqui se desenvolve daquela dos países avançados. Assim sendo, não basta, para desenvolver um parque industrial, importar os modelos vindos dos países desenvolvidos. É necessário, a partir das potencialidades locais, desenvolver uma indústria capaz de ser criativa e, por extensão, possuidora de melhores condições de inserção no mercado externo (FAJNZYLBER, 1983, p. 350).

¹⁷ Para o autor:

“(...)la alternativa ‘neoliberal’ aleja aún más la realidad de las carencias sociales acumuladas em el patrón industrial pretérito, inhibiendo, al mismo tiempo, las potencialidades insuficientemente desarrolladas en el pasado. Se trataría, en consecuencia, de enfrentar esta propuesta de inspiración neoliberal, pero asumiendo en toda su extensión las profundas omisiones y distorsiones que caracterizan el patrón industrial precedente (FAJNZYLBER, 1983, p. 341).

Ora, mas apontar uma indústria eficiente – com alta competitividade na arena externa, capaz de empregar a população em subemprego crônico que povoa a maioria da América Latina, bem como de gerar incorporação desse contingente populacional em atividades econômicas criativas que, de fato, impactariam o desenvolvimento nacional – não seria, em alguma medida, um retorno às perspectivas liberais clássicas que aludem à teoria das vantagens comparativas?

Na visão de Fajnzylber, de forma alguma. Enquanto, para os possuidores de uma visão de caráter estritamente microeconômico e de curto prazo, a eficiência está articulada à indústria capaz de competir imediatamente nos mercados externos, para Fajnzylber, o aprendizado deve ser compreendido como fator determinante para a competição internacional. Assim, adotar-se-ia uma perspectiva de médio a longo prazo para a formação dessa indústria. Tendo essa dicotomia em vista, o autor chega ao ponto central da obra, em que:

(...) la opción estratégica no es, como falazmente se suele sostener, fomentar las exportaciones en lugar de sustituir las importaciones. La opción real es muy diferente: constituir un núcleo endógeno capaz de incorporarse en el proceso de dinamización tecnológico, que es la condición necesaria para penetrar y mantenerse en el mercado internacional (...) (FAJNZYLBER, 1983, p. 358, grifo do autor).

Tomando por ponto de partida os dois lados do progresso técnico – o conjunto de conhecimentos relativos às características de certos bens e a forma de produzi-los, e a acumulação de conhecimento capaz de modificar as técnicas pré-existentes –, o autor nota como esse progresso advém de um exercício próprio da produção, somado às atividades de pesquisa e desenvolvimento, laterais às produções em si. Essa combinação, por sua vez, não se daria como resultante de ações individuais de empresários ou, tampouco, de investimentos governamentais isolados no desenvolvimento de pesquisas. Seriam, isso sim, consequência da formação de um núcleo endógeno de dinamização tecnológica – envolvendo ciência, grandes empresas nacionais e atuação governamental – capaz de catapultar a indústria local para competir em melhores condições com as grandes indústrias no mercado internacional. Rodriguez, comentando a obra de Fajnzylber, aponta que:

[Há a necessidade da criação de uma] Matriz industrial e produtiva articulada, na qual criatividade e aprendizado se retroalimentam em e entre certas atividades e ramos essenciais (...) [que] favorece e origina o desenvolvimento tecnológico no conjunto do aparelho produtivo, ao qual se vai incorporando por meio de sucessivas inovações. Estas últimas

tomam corpo no investimento, dando sustento à acumulação de capital e ao próprio crescimento da produção, globalmente considerada. (RODRIGUEZ, 2009, p. 516).

Para além de conceituar o núcleo endógeno de produção, Fajnzylber, em sua obra, busca apontar possibilidades concretas para sua construção. Para tanto, indica a necessidade da integração intersetorial para o sucesso da formação desse núcleo, concebendo os quatro espaços centrais de investimento estratégico para os países da região. São eles: (a) o setor automotor, responsável pela reorientação da malha produtiva e, então, funcionado como espécie de indutor do processo e ocupando, assim, caráter estratégico; (b) a indústria de bens de capital, imprescindível para o desenvolvimento nacional, atuando na articulação do aparato produtivo e na capacitação para promover a integração com o exterior, bem como fortalecendo o acervo tecnológico nacional; (c) o complexo agrícola que, através da introdução da ‘lógica industrial’ nas esferas de produção, transformação, distribuição e comercialização dos produtos agrícolas, geraria possibilidades de expansão de diversos itens industriais (setores fármaco, cosmético, químico, de inseticidas e pesticidas, fertilizantes e subprodutos em geral de substâncias vegetais); e (d) a indústria energética, que diante de uma readequação do padrão industrial para novas condições energéticas (encarecimento do petróleo, busca pela energia nuclear, necessidade da diminuição do consumo energético, etc.), representaria novas possibilidades de inovação para a região (FAJNZYLBER, 1983, p. 377-400).

Como em qualquer obra de grande esforço sintético, ao colocar como campo de análise o continente latino-americano, é natural que o autor possa cometer algumas distorções. Contudo, é importante destacar a constante preocupação com o estabelecimento de diferenciações segundo a realidade própria de cada país. No caso da indústria automotiva, por exemplo, Fajnzylber afirma, expressamente, ser o Brasil o único dos países com capacidade de desenvolvê-la. Já aos países pequenos caberia uma outra forma de inserção, por exemplo, com pequenas indústrias decorrentes de gêneros agrícolas.

Tal ideia, presente na obra, relaciona-se a duas outras questões, uma decorrente da outra. Essas distintas especializações apontam, ainda que não afirmado de forma expressa e direta, para uma necessidade de integração regional como tarefa primordial para promover o desenvolvimento local. Para tanto, por sua vez, apenas o Brasil poderia

desempenhar um papel de liderança no desenvolvimento regional, não só por seu poderio econômico, maior que o dos demais países, como também por seu peso geopolítico, sendo o único capaz de liderar um bloco de contraponto ao domínio estadunidense na região.¹⁸

É dessa forma, encadeando setores capazes de ofertar divisas a curto prazo (complexo agrícola) e aqueles capazes de financiar uma indústria de alto potencial inovador de médio e longo prazo (tal qual apontado pelo vice-ministro da indústria japonesa páginas acima), que, nas palavras de Osvaldo Sunkel, temos a conformação de um desenvolvimento *desde dentro* (*Desarrollo desde dentro*) – a partir de um núcleo endógeno de progresso técnico. Este se opõe ao desenvolvimento *para dentro*, muitas vezes postulado por teóricos do desenvolvimento que detinham, no fomento do mercado interno e no consumo de setores médios e altos, seu objetivo primordial (SUNKEL, 1991, p. 64-65).

Em conclusão, temos, em Fajnzylber e em Sunkel, a ideia de que o continente latino-americano, ou, mais especificamente, suas grandes economias – dentre as quais, o Brasil é a maior – deveriam seguir por uma via de desenvolvimento interno. Em outras palavras, o desenvolvimento regional deveria ocorrer mediante a conformação de *núcleos endógenos de produção* capazes de, simultaneamente, dotar algumas economias de um parque produtivo, com capacidade de atuação na arena externa e que dê conta de estruturar, produtivamente, seu país.

Contudo, os próprios Antonio Barros e Francisco Eduardo, ao afirmarem que as mutações requerem um relativo descondicionamento face à situação presente, também compreendem que este pode levar à erupção de crises capazes de pôr a nu a vulnerabilidade do *status quo*. Dessa forma, mesmo no Brasil, aquilo que aparece como uma incapacidade dos grandes grupos econômicos em superar a etapa difícil da industrialização deve ser visto sob a ótica de um reflexo dos interesses de classes dos grupos participantes daquele projeto (CASTRO; SOUZA, 1985, p. 78). Isto é, como, na década de 1980, as principais economias latino-americanas poderiam abrir mão de seu modelo anterior e dos interesses das classes participantes desse processo? Como construir um núcleo endógeno de produção, promovedor de uma integração intersetorial na sociedade, com atuação em conformidade entre o Estado e algum setor do capital privado à revelia de seus próprios interesses?

¹⁸ Sobre esse aspecto, retornamos no capítulo dois, durante a discussão sobre o papel brasileiro no processo integrativo regional.

Portanto, o esforço do desenvolvimento da América Latina não deve ser compreendido como uma negação aos esforços promovidos pelo processo de Industrialização dos anos 1960-1970, mas como um aprimoramento. Este, por seu turno, deve consistir na objetivação da construção não de uma matriz industrial excessivamente protegida que, quando submetida à competitividade externa não teria condições de sobreviver, mas de núcleos endógenos de inovação industrial, constantemente submetidos à arena externa. Essa atuação promoveria sucessivo progresso técnico e elevaria a produtividade e a capacidade de atuação de setores econômicos enquanto elos articuladores da economia regional. Porém, para tanto, o pensamento de Fajnzylber não é, sozinho, suficiente para oferecer respostas, principalmente quando nos deparamos sob a questão da conformação e da atuação do capital privado regional.

1.4. Do Estado desenvolvimentista ao novo estruturalismo latino-americano

A importância da obra de Fajnzylber para nosso trabalho justifica-se, essencialmente, por dois fatores: em primeiro lugar, seu conceito de nova industrialização, como decorrência dos chamados *Núcleos Endógenos* de acumulação de capital. Ao longo do capítulo três e, principalmente, no quarto capítulo da tese, vemos que o conceito de Fajnzylber é a base para a adoção de uma política de campeãs nacionais pelo BNDES, no Brasil dos governos Lula, fundamental para situar o aumento de escala pelo qual passa a CNO nos anos 2000.

Como segundo fator, a importância do autor explica-se por ser o chileno uma espécie de ponte entre o estruturalismo cepalino e o chamado Neoestruturalismo¹⁹. Essa corrente de pensamento começa a ganhar forma em fins dos anos 1980, e adentra os anos 1990 e 2000 com cada vez mais espaço no campo teórico e contribuições para formulações de políticas públicas por atores regionais.

Em 1990, é publicado, pela CEPAL, o documento *Transformación productiva con equidad*. Escrito a várias mãos, o documento contou com decisiva participação de Fajnzylber em sua publicação, representando uma espécie de síntese de certos postulados apresentados pelo autor, com o intuito de reposicionar os termos do debate cepalino. A

¹⁹ Fajnzylber, certamente, não é o único dos pensadores com contribuições para o Neoestruturalismo. José Antonio Ocampo, Luiz Gonzaga Belluzzo, Ricardo Ffrench-Davis, Bresser Pereira e Jorge Katz são alguns dos vários pensadores que dialogam com essa linha de pensamento.

partir daquele escrito, torna-se hegemônica a ideia de que a transformação nos marcos produtivos dos países locais deveria objetivar, como fim último, o desenvolvimento regional concomitante à busca pelo aumento da igualdade.

Para além da incorporação da bandeira da igualdade como um objetivo a ser considerado estratégico, o documento busca adaptar o estruturalismo clássico às mudanças observadas internacional e regionalmente: abertura comercial, mobilidade internacional de capitais, privatizações e desregulamentação do trabalho em uma conjuntura de conformação de polos regionais de integração (BARCENA; PRADO, 2015, p. 21). A essa nova faceta do estruturalismo cepalino convencionou-se chamar de Novo Estruturalismo ou Neoestruturalismo.

Objetivando modificações estruturais, tais como a melhora da inserção comercial externa dos países latino-americanos, a ampliação da geração de empregos com mais alto nível de produtividade, e a redução da heterogeneidade estrutural, sempre tendo por principal norte um desenvolvimento econômico inclusivo, os neoestruturalistas retomavam a importância da ação do Estado para uma melhor coordenação produtiva – mas em uma nova equação entre mercado e sociedade (BARCENA; PRADO, 2015, p. 13-14). Esta seria caracterizada pela construção de sistemas econômicos suficientemente competitivos para atuar em mercados mundiais, já que, sem elas, seria impossível a geração de sinergia, níveis de coordenação e harmonia social (LEIVA, 2008, p. xx).

Contudo, essa retomada da valorização do Estado enquanto ator preponderante para uma maior coordenação econômica – especialmente significativa num contexto em que o debate público era permeado por uma forte retórica anti-Estado – não significa, unicamente, a continuidade do pensamento estruturalista. Se, por um lado, Fajnzylber atende ao “chamado” de Prebisch, em sua busca pela sistematização de dados das economias latino-americanas, debruçando-se, em especial, sobre o caso brasileiro, é, também, inegável o quanto o autor faz esse levantamento empírico mirando outras realidades que não a experiência de sua região. Se o autor bebe na fonte estruturalista – em que os problemas regionais não são justificados, em essência, por distorções políticas e econômicas, mas têm origem histórica e caráter estrutural –, em contrapartida, considera que o processo de ISI pelo qual passa a região culminará em uma indústria ineficiente.

Em termos de políticas econômicas, afirma Leiva, os neoestruturalistas consideram que, sem a adoção de políticas capazes de promover a exportação de produtos com alto valor tecnológico (*export orientation*), nossas economias ficariam restritas a uma pequena variedade de produtos de baixo valor, sujeitos a flutuações na demanda

internacional. Para tanto, seriam especialmente necessárias políticas de subsídios para atividades com alto grau de inovação, permeadas por alianças estratégicas entre firmas nacionais e multinacionais com atuação na região (LEIVA, 2008, p. xxi).

Assim, sem excluir a experiência regional, mas considerando um cenário de avanço neoliberal, bem como as exitosas experiências de desenvolvimento do sudeste asiático – com taxas de crescimento sem precedentes e melhora de inserção nos mercados internacionais com produtos de maior valor tecnológico –, criam-se condições para buscar novos olhares que contribuam aos paradigmas estruturalistas (BARCENA; PRADO, 2015, p. 12). Prova desse “novo olhar” está em *La Industrialización Trunca de América latina* obra já detalhada na seção anterior. Apesar de uma forte base de dados empíricos de economias locais, a segunda parte inteira da obra é destinada a tratar do modelo de “Industrialização Exportadora” dos países do sudeste asiático, enquanto a quarta parte trata dos modelos de desenvolvimento de países europeus (ou economias centrais).

Tal natureza distinta de padrões de desenvolvimento também é tema de Alice H. Amsden, que, ao deter-se sobre o processo de industrialização de economias no pós-segunda revolução industrial, volta-se ao que denomina “resto”. Caracterizado como um seleto grupo de países, em geral chamados “emergentes”, estes, ao longo da década de 1990, mediante um processo de diferenciação interna – no que toca a conformação de classes sociais, sistema político, cadeias econômicas – conseguem, em diferentes medidas, atingir um certo grau de industrialização (AMSDEN, 2009, p. 8).

Porém, devido à adoção de distintos receituários por esses países, o “resto” dá origem a dois grupos distintos. De um lado, os países “independentes” – como China, Taiwan, Coreia do Sul e Índia – que investiram fortemente na produção autóctone de tecnologia, políticas industriais, controle de preços, concessão de privilégios a setores específicos, utilização farta do câmbio e de subsídios tais como incentivos à exportação de grupos competitivos. De outro, os integracionistas – como Brasil, Argentina, Chile, México e Turquia – que não foram capazes de estimular intensamente a capacitação tecnológica própria e apoiar a formação de grandes empresas nacionais. Em vez disso, seguiram o caminho da compra de tecnologia “de fora” e da confiança no investimento externo e em processos de transferência tecnológica (AMSDEN, 2009, p. 10-16).

Ha-Joon Chang, em seu *Chutando a Escada*, também se volta aos termos de Alice Amsden ao analisar o processo de desenvolvimento dos países desenvolvidos e daqueles de industrialização tardia do sudeste asiático. O autor atenta-se, essencialmente, à

importância da adoção de políticas industriais – dentre as quais, o protecionismo e o estímulo às inovações tecnológicas – que promovem um desenvolvimento industrial “desde dentro”, distinto daquele observado no caso latino-americano. Este, a despeito de também ser orientado por algum tipo de protecionismo, é fortemente permeado e impactado pela presença de multinacionais (CHANG, 2003).

Tanto Amsden quanto Chang buscam situar seu objeto – economias com industrialização tardia – no mais amplo debate da experiência histórica cristalizada no conceito de *Developmental State*. A fim de caracterizar o tipo de ação estatal japonesa no período do pós guerra, responsável por gerar um excepcional enriquecimento dessa nação, Chalmers Johnson propõe que um *Developmental State* seria aquele possuidor de um forte planejamento e regulação estatal, operando assim, uma precisa intervenção econômica. O conceito, então, passa a ser usado para descrever, principalmente, países do sudeste asiático – não sendo ao acaso o interesse de estudiosos por Taiwan e Coreia do Sul – que satisfizessem as condições propostas pelo estudo de Johnson a respeito do caso japonês.

No entanto, o paradigma de Johnson não deve ser definido apenas pela intervenção do Estado na economia. Os Estados Unidos, na visão do autor, são um exemplo de atuação na economia, sem que, com isso, possam ser considerados um *Developmental State*. A problemática central definidora desse conceito orbita ao redor da relação entre burocracia estatal e empresas privadas nacionais. Ao longo dos últimos 50 anos, argumenta, o Japão aplica diferentes políticas para a questão de seu desenvolvimento, que envolvem graus de controle estatal e cooperação com empresas privadas (JOHNSON, 1999, p. 37). Três são os elementos definidores do paradigma de Johnson:

O primeiro elemento é a existência de uma pequena e não cara burocracia estatal composta dos melhores “talentos” nacionais. Seus deveres são: identificar e escolher indústrias a serem desenvolvidas; identificar e escolher as melhores formas de, rapidamente, desenvolver essas indústrias; supervisionar a competição nos setores considerados estratégicos com o intuito de garantir sua efetividade econômica. O segundo elemento, prossegue, pressupõe um sistema político em que a burocracia tenha estofamento suficiente para ter iniciativa e operar eficientemente. Em outras palavras: ao poder legislativo e judiciário, é restrita a atuação apenas a “válvulas de segurança” (JOHNSON, 1999, p. 39).

Por fim, o último elemento do modelo é a perfeita combinação entre atuação do

mercado e intervenção estatal na economia. Os métodos japoneses incluem, a título de exemplo: (a) criação de instituições governamentais financeiras, cuja influência excede aspectos estritamente monetários; uso extensivo e oportuno de incentivos fiscais; (b) uso de planos indicativos para estabelecer metas e diretrizes para toda a economia; (c) criação de fóruns formais e contínuos de debates políticos, importantes para obter feedback e revisar políticas públicas; (d) criação e utilização, pelo governo, de um “orçamento de investimento”; (e) investimento governamental em pesquisa; (f) uso da autoridade governamental para aprovação de projetos que busquem o fortalecimento de empresas nacionais (JOHNSON, 1999, p. 40).

Mais comumente citados, os casos coreanos e taiwaneses representariam outros exemplos, a despeito de especificidades históricas, de *Developmental States*. Mas não só: apenas para ilustrar o alcance do conceito, a coleção “Routledge studies in the growth economies of Asia” foi responsável pela publicação de 73 obras que versavam sobre os modelos de desenvolvimento no continente asiático. Alguns dos países abordados, com exemplos históricos que se aproximariam do conceito original de Johnson seriam, também, China, Indonésia, Singapura, Tailândia e Índia.

Esses exemplos, contudo, não se restringem às experiências do sudeste asiático. Jens Suedekum, em artigo publicado, também rememora a intervenção precisa de um Estado europeu – a França - como exemplo de atuação típica de um *Developmental State*. Rememorando o processo de fusão da SUEZ com a GdF – duas poderosas empresas elétricas -, em que o Estado deteve atuação fundamental por esse propósito, da fusão da SUEZ com a GdF, argumenta o autor que a França logra a conformação de uma gigante do gás e da eletricidade no continente europeu (SUDEKUM, 2010, p. 206).

Como salientado por Johnson, dentro dos marcos do *Developmental State*, as empresas nacionais ocupam um papel chave. Não por acaso, como exemplo de atuação sinérgica entre Estado e empresas privadas, o autor chama a atenção para o uso do poder da burocracia governamental para identificação, escolha e criação de condições objetivas que possibilitem o desenvolvimento de empresas vistas como estratégicas. É nesse sentido que ganha corpo, na literatura do gênero, os debates acerca das Empresas “líderes nacionais” ou “Campeãs Nacionais”²⁰.

²⁰ O debate das campeãs nacionais retorna com força na última seção do terceiro capítulo, quando abordamos as características do processo de internacionalização da Construtora Norberto Odebrecht nos anos 2000, em diálogo com as políticas de fortalecimento de empresas nacionais estratégicas lançadas a cabo nos governos Lula.

Tema de alguma controvérsia na literatura, as empresas “Campeãs Nacionais” são tema de divergência logo a partir de sua conceitualização. Segundo Oliver Falck, Christian Gollier e Ludger Woessmann, o “nacional” faria menção a uma empresa cuja sede principal localiza-se no país de origem; e “Campeã” seria uma alcunha para as maiores geradoras de empregos no país (FALCK; GOLLIER; WOESMANN, 2011, p. 59). Já para Alice Amsden, uma “líder nacional” deveria ser entendida sob uma lógica de troca de ativos entre específicas empresas privadas e governo. Nas palavras da autora:

Uma líder nacional pode ser entendida como uma empresa nacionalmente possuída e controlada que é ‘escolhida’ pelo governo (ela recebe um quinhão desproporcional de ‘ativos intermediários’ que lhe permite tornar-se um ator dominante em sua ‘base competitiva’ – o mercado interno), em troca do que é obrigada a investir intensivamente em ativos próprios baseados no conhecimento. Esses ativos, por seu turno, permitem-lhe globalizar-se por meio da exportação ou do investimento no exterior. (AMSDEN, 2009, p. 336).

Amsden, ao analisar as diferenças entre modelos de desenvolvimento que apostam em uma via endógena, em oposição aos “integracionistas”, afirma que, a despeito de vantagens, como a eficiência de curto prazo, que um país de industrialização tardia pode tirar da presença de multinacionais em seu território, esse processo seria marcado por desvantagens que estariam na raiz desse processo particular de acumulação. Dentre elas, destaca-se a incapacidade de adquirir um vasto conjunto de “habilidades empresariais” e, conseqüentemente, um conjunto completo de rendas empresariais – partindo do pressuposto de que uma empresa estrangeira teria menor investimentos em ativos baseados no conhecimento em solo estrangeiro. Isso traz, como consequência, que:

Na prática, por volta dos anos 2000 as empresas estrangeiras operando no ‘resto’ não haviam investido quase nada em inovação, já que seus gastos locais em pesquisa e desenvolvimento foram praticamente nulos. Portanto, se um retardatário [economias com industrialização tardia] quisesse desenvolver ativos próprios e de estado baseados no conhecimento, ele teria de formar suas próprias empresas nacionais, grandes ou pequenas. (AMSDEN, 2009, p. 337).

Não por acaso, Yadong Luo e L. Rosalie, em artigo publicado em 2007, afirmam que a internacionalização de empresas consiste em estratégia chave para países em desenvolvimento. Afinal, para as empresas, essa internacionalização seria uma forma de adquirir recursos estratégicos e reduzir suas restrições institucionais e de mercado interno;

enquanto que, para o Estado, adentrar os grandes centros de economias centrais seria uma forma de vender e compartilhar estratégias de pesquisa que pudessem ser revertidas para seu país sede (LUO; TUNG, 2007, p. 481-482).

Dessa forma, recapitulando alguns postulados debatidos ao longo da presente seção, podemos identificar como, a partir dos anos 1990, teóricos cepalinos e do desenvolvimento latino-americano, em geral, oferecem uma alternativa teórica aos pressupostos do neoliberalismo então em voga. Essa resposta, o Neoestruturalismo, é marcada, simultaneamente, por traços de continuidade e ruptura com o clássico estruturalismo. Se, por um lado, o Estado continua sendo o principal instrumento de geração de desenvolvimento, o qual prossegue umbilicalmente relacionado à Industrialização, esta, por outro lado, assume um novo caráter. Com as lentes voltadas ao exemplo do sudeste asiático e dos *Devolpmental States*, propostos nos marcos de Johnson, a pesquisa em conhecimento, a inovação e a orientação exportadora - objetivando a articulação junto a centros globais - e a promoção de um desenvolvimento “com equidade” assumem feições estratégicas.

Esse arcabouço teórico, com especial destaque para as formulações a respeito da intervenção estatal na promoção de empresas líderes nacionais, estimula agentes políticos regionais de forma considerável, especialmente no caso brasileiro, nos governos Lula. Sobre essa relação, voltamos na última parte do terceiro capítulo e na quarta seção, quando discutimos o estudo de caso da internacionalização da CNO, à luz, simultaneamente, do tema das relações entre Estado e empresas privadas nos países periféricos – abordado nesse capítulo – e do debate acerca da Integração Regional – tema do capítulo seguinte.

Capítulo 2 – O processo de integração regional e a política externa brasileira

Com o objetivo de preparar o terreno sobre o qual se debruça o objeto central de análise dessa pesquisa, isto é, a internacionalização da Construtora Norberto Odebrecht, o segundo capítulo trata, também, do desenvolvimento da América Latina. Para tanto, iniciamos aqui abordando um aspecto central da literatura do desenvolvimento: a construção de alternativas de integração regional que se sucederam na região entre os anos 1960 até os 2000.

A integração regional assume aspecto central para nossa pesquisa: é, ao mesmo tempo, objeto de análise das produções cepalinas, como mecanismo de superação da condicionante regional, e espaço privilegiado para a expansão da engenharia pesada, com a promoção de obras de grande porte. Além disso, o estudo das experiências integrativas apresenta feições importantes mesmo quando seus resultados não se traduzem em um impacto efetivo. O segundo capítulo se debruça sobre a evolução das iniciativas de integração regional entre os anos 1960 e 2000, tendo em vista nosso objetivo de mostrar como estratégia bem sucedida está condicionada por um cenário local de gargalos de infraestrutura física regional.

Esse capítulo tem três eixos centrais: as condicionantes históricas da integração regional, as tentativas de integração e o debate a respeito do papel brasileiro nesse processo.

Para tanto, a primeira parte do capítulo trata da relação entre os conceitos de integração e de desenvolvimento nos marcos do debate cepalino. Desta, segue-se um debate a respeito das condicionantes históricas que impactam na dificuldade de se estabelecer projetos de integração regionais. Dentre elas, destacamos as disputas territoriais e econômicas do pós-independência, além da atuação estadunidense na região e sua importância enquanto elo de desarticulação para as propostas integrativas.

A segunda parte, após conceitualizar o termo “integração”, parte de um balanço histórico das duas principais formas de integração formuladas em nível regional: a ALALC e o Mercosul. Além da caracterização de ambos, dialogando com seu contexto, busca-se, nessa seção, estabelecer uma visão crítica sobre os limites dos modelos de integração sob o verniz liberal.

Por fim, a última parte evoca as disputas de projetos integrativos para a região, passando pela construção da IIRSA e erguendo à superfície uma discussão a respeito do

papel brasileiro na integração regional, com as lentes voltadas para o começo dos anos 2000. Pretendemos argumentar que, em um cenário histórico condicionado pela presença de atores exógenos com alto potencial desestabilizador, a atuação do Brasil enquanto *paymaster* regional, assumindo maiores custos de um – incipiente – projeto integrativo, é de importância fundamental para o avanço da integração regional.

2.1. As condicionantes históricas da integração regional

“¡Con cuánta emoción de gratitud leo el pasaje de la carta de V. en que me dice “que espera que los sucesos que siguieron entonces a las armas españolas, acompañen ahora a las de sus contrarios, los muy oprimidos americanos meridionales”! Yo tomo esta esperanza por una predicción, si la justicia decide las contiendas de los hombres. El suceso coronará nuestros esfuerzos; porque el destino de América se ha fijado irrevocablemente; el lazo que la unía a la España está cortado; la opinión era toda su fuerza; por ella se estrechaban mutuamente las partes de aquella inmensa monarquía; lo que antes las enlazaba ya las divide; más grande es el odio que nos ha inspirado la Península que el mar que nos separa de ella; menos difícil es unir los dos continentes, que reconciliar los espíritus de ambos países.(...)” (BOLIVAR, 1999, p. 4).

Não existem homens e mulheres à frente do seu tempo. Quando Simón Bolívar, José Martí, Policarpo Salavarría, Juana Azurduy, Bernardo O’Higgins e diversos outros heróis da América Latina lutam com o intuito de cortar o “laço” que unia seu continente à Espanha – o que, em realidade, tratava-se de uma imposição capaz de estabelecer uma relação assimétrica entre os polos metropolitanos e coloniais –, não era possível prever que a independência formalizada mediante a revolta de um povo não traria, como consequência, a soberania dos países da região. O exclusivo metropolitano caía, mas a relação de dependência entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos se aprofunda assumindo novas formas.

Contudo, como explorado no capítulo anterior, as políticas de promoção do desenvolvimento não se dão num mundo ideal e descoladas da realidade e de suas questões elementares. Assim, pensando em estratégias concretas para implementação de políticas de desenvolvimento, permeia toda a obra cepalina (desde os tempos do debate da ISI até as décadas mais recentes) o debate acerca da integração regional.

Para melhor ilustrar: no ano de 1959, com aproximadamente uma década de existência, já era publicado, pela Organização das Nações Unidas, um estudo a respeito do mercado comum latino-americano (PREBISCH, 2011b). Dentre apontamentos significativos – como a necessidade, em um cenário de integração, de se levar em consideração o distinto desenvolvimento das economias locais –, nos chama a atenção a

justificativa apresentada à complementariedade latente entre desenvolvimento regional e integração.

O mercado comum corresponde, assim, ao empenho de criar uma modalidade de intercâmbio que se adeque a duas grandes exigências: a industrialização – meio de superação da condição periférica dos países – e a atenuação da vulnerabilidade externa. Quanto à primeira, o documento destaca que, enquanto a economia latino-americana convergia (devido à sua inserção na divisão internacional do trabalho como colônia de exploração de gêneros primários), preferencialmente, para os grandes centros industrializados, não havia maiores incentivos ao intercâmbio recíproco dos países no âmbito regional. Por consequência, não era possível visualizar estreitas relações econômicas entre as nações e nem sequer algum tipo de integração física capaz de permitir o estabelecimento da mais elementar forma de associação: o comércio. O mais grave, aponta ainda o documento, é a manutenção dessa ordenação econômica mesmo em um contexto de industrialização da região. Assim, a fim de superar tal ordenação, a materialização progressiva de um mercado comum permite grandes vantagens, consequentes de uma organização racional do sistema produtivo, na qual a indústria possa ocupar um papel chave de interligação das diferentes economias da região (PREBISCH, 2011b, p. 345).

Mas não só: o mercado comum poderia contribuir para atenuar a vulnerabilidade desses países às *contingências e flutuações externas*, que, a despeito do incipiente processo de industrialização pelo qual a região então passava, continuavam agudas (PREBISCH, 2011b, p. 346). Apesar de não mencionar, nominalmente, o papel desempenhado pelos Estados Unidos nesse processo (tema a que nos voltamos adiante), é inegável o quanto já era posta a compreensão da integração como um processo capaz de fortalecer, geopoliticamente, a atuação dos países frente ao poderio estadunidense.

Ainda de forma mais elementar, ao nos voltarmos para o *Manifesto Latino-Americano*, de 1949, vemos que Raúl Prebisch já chamava a atenção para as limitações intrínsecas de uma industrialização restringida a mercados nacionais latino-americanos isolados uns dos outros – fato observado, em especial, em países que já haviam superado uma primeira fase da industrialização. À medida em que se passava das indústrias leves para as pesadas, das de bens de consumo não duráveis para duráveis, e se iniciava a produção de meios de produção em território nacional, o problema das dimensões do mercado representaria um problema adicional (FURTADO, 1970, p. 284).

Em suma, a integração, defende a CEPAL, seria uma forma de promover o desenvolvimento regional. Compreendemos esses conceitos como interligados entre si: ao promover uma transformação, para todos os seus participantes, através da irradiação dos progressos industriais adquiridos e, ao mesmo tempo, capacitar os atores regionais para formar um bloco com possibilidade de maior atuação a nível geopolítico, a integração seria uma forma fundamental para a promoção do desenvolvimento.

Apesar de benéfica, incorreríamos em uma teleologia ao transpor em tempo e espaço a aceitação dos postulados cepalinos da década de 1950 para toda a história dos Estados locais. A integração regional não foi um consenso na América Latina e não se tratou de uma política defendida irrestritamente ao largo dos anos pelos atores políticos e sociais, desde as independências às eleições de diferentes governantes das mais distintas matizes ideológicas.

Essa não formação de um consenso a respeito dos benefícios que a integração poderia propiciar, deve ser explicada, essencialmente, por dois fatores. Em primeiro lugar, explicam essa ausência de implementação de projetos com o intuito de promover a integração regional as disputas territoriais e econômicas entre as nações da região. Talvez pela alçada de Che Guevara a um símbolo pop continental em sua luta pela promoção da unidade latino-americana, é comum incorreremos no erro de naturalizar um desejo por uma “Pátria Grande”, deixando de lado os diversos conflitos que construíram a história local.

São diversos os exemplos que, historicamente, demonstram como as desavenças locais muitas vezes se traduzem em crises diplomáticas ou confrontos armados. Embora não se trate do objetivo do capítulo pormenorizar as disputas locais, convém destacar, por exemplo: a Tríplice Aliança, formada por Brasil, Argentina e Uruguai, para combater o Estado paraguaio de Solano Lopez, que então se desenvolvia como um novo centro de poder na América do Sul e na bacia do Prata; as disputas territoriais pelo controle das terras da região de Tarapacá e de Antofagasta que opuseram Chile e Peru –este em conjunto com a Bolívia; os confrontos que opuseram Bolívia e Paraguai, na região do Chaco Boreal, pelo controle de jazidas de petróleo no sopé dos Andes; a contestação argentina da arbitragem do acordo pelo Canal de Beagle com o Chile; a disputa entre Venezuela e Guiana pelo território Essequibo, no Planalto das Guianas.

Esses fatos, aparentemente não correlatos entre si, trazem consigo, todavia, um denominador em comum: a disputa entre Estados soberanos, com o objetivo de maximizar seus ganhos econômicos mediante anexação ou perda de territórios, levando o continente a um histórico de conflitos armados. Tais conflitos, por seu turno, são uma

das razões que obstaculizam a promoção do debate integrativo.

Por fim, é impossível explicar a integração regional sem levar em conta um segundo fator: a presença de atores exógenos com potencial altamente desestabilizador na região – especial destaque à atuação inglesa entre os séculos XIX e XX, e aos Estados Unidos e seu papel na região no último século. Tomando por ponto de partida o pressuposto realista de Gideon Rose, para quem uma boa teoria de política externa deve, primeiramente, perguntar o quão efetivo é o impacto do sistema internacional no comportamento nacional – porque a mais importante característica de um Estado nas relações internacionais é sua posição relativa no sistema internacional –, não podemos analisar a política externa desenvolvida pelos agentes políticos regionais como, apenas, consequência de sua vontade própria. Devemos, por outro lado, contextualizá-la dentro dos limites de atuação de determinado Estado (ou ator), com base em sua posição no sistema internacional; se essa posição não determina o posicionamento dos Estados sobre as mais variáveis questões, a condiciona.

Por sua vez, a posição ocupada no sistema internacional pelos países latino-americanos é historicamente interligada à posição política desempenhada pela Inglaterra e pelos Estados Unidos na região. Sobre o caso inglês, sua presença ganha volume a partir do século XIX, devido, primeiro, ao controle comercial junto à região do Rio da Prata, com destaque para sua atuação na província de Buenos Aires; simultaneamente, destaca-se a Inglaterra ser um elo estruturante da cadeia de exportação cafeeira brasileira, ocupando desde posições em casas de câmbio, como ofertas de seguro e financiamento para empreendimentos locais²¹.

Já quanto ao papel dos Estados Unidos, relembremos que, Moniz Bandeira, ao postular um livro sobre o processo de integração do continente, partindo da Guerra do Paraguai até a chegada ao Mercosul, logo no título de sua obra, faz menção, conjuntamente, ao Brasil, à Argentina e aos Estados Unidos. Compreende o autor, dessa forma, que não há História concreta da América Latina sem levar em consideração esse ator exógeno à região. Por extensão, a história dessa integração regional é resultado da interação endógena dos países locais, *permeada* pela atuação do imperialismo estadunidense (BANDEIRA, 2003).

A atuação estadunidense, por sua vez, ocorre em duas direções diferentes, mas complementares entre si. Em primeiro lugar, no campo teórico, através da Doutrina

²¹ A bibliografia sobre o assunto é extensa. Para a segunda metade do Século XIX, ver Sweigart (1997) e Mattos (2011).

Monroe e de sua extensão, o *americanismo*, estimulado como noção teórica que fundamenta políticas externas²² de diferentes países na região. No caso brasileiro, o *americanismo* ganha força a partir do paradigma Rio Branco: a alçada dos Estados Unidos à condição de potência capitalista mundial transforma a América Latina em sua órbita de influência, cabendo, portanto, à política externa brasileira, desenvolver boas relações com o país e promover seus interesses em troca de vantagens. Dessa forma, torna-se imperioso ao Brasil acompanhar essa movimentação na arena externa, saindo da alçada europeia e realocando sua política externa no âmbito dos Estados Unidos (PINHEIRO, 2004, p. 14-15).

Em segundo lugar, os Estados Unidos, ao longo do século XX, não só exercem pressão e adotam medidas visando aos seus interesses econômicos e geopolíticos, como atuam constantemente com o intuito de fomentar disputas regionais. Estas buscam, simultaneamente, minar a possibilidade de um avanço na integração regional e catapultar os Estados Unidos à condição do solucionador dos conflitos locais, fortalecendo a bilateralidade país-EUA em detrimento da atuação blocos regionais-EUA.

A título de exemplo, Moniz Bandeira destaca a atuação dos Estados Unidos frente à crise Paraguaia-Argentina de 1958. A visita de Arturo Frondizi, então presidente argentino, ao Paraguai de Alfredo Stroessner, ocorre num ambiente “carregado de animosidade e exasperação”, causadas pelo temor de Stroessner de que asilados políticos na Argentina, supostamente, estivessem conspirando para derrubar seu governo no Paraguai. Paralelamente a isso, Juscelino Kubitschek, que desenvolvera boas relações com a Argentina, opta por não atuar diplomaticamente sobre o conflito, apesar de sua amizade com o Paraguai. Os Estados Unidos, então, aproveitando-se dessa oportunidade, valem-se do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e de outras instituições internacionais para avançar seu controle sobre o conjunto da economia agropastoril paraguaia, contrariando os governos brasileiro e argentino, desconfortáveis com a presença estadunidense no local. Essa movimentação obstaculiza e impede o desenvolvimento de acordos que trouxessem os paraguaios para a área de influência brasileira ou argentina (BANDEIRA, 2003, p. 285-287).

A crise entre Frondizi e Stroessner, por sua vez, é contornada justamente após a

²² Trabalhamos, no nosso trabalho, com a definição de Tayfur para política externa, ou seja, devemos considerá-la como uma atividade oficial, formulada e implementada por agentes autorizados de um Estado soberano direcionado ao ambiente externo dos Estados. (TAYFUR, 1994).

eleição de Jânio Quadros no Brasil. Seguindo a orientação do então governo Kennedy para atuar pelo fortalecimento das democracias em detrimento a governos não eleitos pelo voto, Paraguai e Argentina, ao sentirem-se ameaçados por essa nova doutrina, reestabelecem pontes diplomáticas e normalizam suas relações, após animosidades (BANDEIRA, 2003, p. 305-308).

É latente, ao longo da obra de Moniz Bandeira, como Brasil e Argentina, as duas grandes potências regionais, buscam, constantemente, o estabelecimento de relações privilegiadas com os Estados Unidos, objetivando tornarem-se os “legítimos” representantes dos interesses estadunidenses no cone-sul. Paralelamente a isso, nessa briga por maior influência, os demais países da região orbitam ora ao redor da zona de influência de um dos grandes países do Cone Sul, ora de outro.

Dessa forma, a postura estadunidense na região pode, ao menos, ser vista sob duas óticas: convencimento e coação. A respeito da lógica da aproximação, destaca-se a Aliança para o Progresso, proposta por Kennedy em 1961, em recepção a embaixadores da América Latina nos Estados Unidos. Tal aliança surge como resposta à Operação Pan-Americana, formulada dois anos antes por Juscelino Kubitschek. Trata-se de um amplo programa cooperativo destinado a acelerar o desenvolvimento latino-americano, buscando, assim, frear o avanço dos ideais socialistas no continente.

A Aliança para o Progresso consiste, assim, em uma resposta às pretensões dos países da região por maior IED proveniente dos Estados Unidos para o desenvolvimento regional e a superação da pobreza, em uma iniciativa à lá “Plano Marshall latino”. Na visão do próprio Juscelino Kubitschek, essa seria a única forma de combater eficazmente as “ameaças comunistas”, especialmente em um contexto de Revolução Cubana, com o temor trazido pela “cubanização” de uma região historicamente alinhada aos interesses estadunidenses (RODRÍGUEZ, 2009, p. 195).

Porém, simultaneamente a esses acenos, os Estados Unidos empregam uma distinta estratégia. Vendo ameaçada sua posição de protagonista na região, o país prontamente avança para a lógica das ações diretas, visando reestabelecer seu domínio regional. Moniz Bandeira destaca, em sua obra, as Juntas Interamericanas de Defesa (JIDs) e o seu papel no patrocínio de diversos golpes militares na América Latina. Estas representam uma linha de contra-insurreição cívica, coordenada pelos Estados Unidos, de fundamental importância para compreender as movimentações que resultam, por exemplo, em tomadas do poder na Guatemala de Arbenz, no Uruguai, na Argentina, no Chile, no Brasil e em diversos outros países da região (BANDEIRA, 2003, p. 305-332).

Para ficar no exemplo guatemalteco: em 1954, isto é, sete anos antes da declaração de Kennedy, Jacob Arbenz, então presidente da Guatemala, sofre um golpe que o retira de seu mandato. Os Estados Unidos têm participação ativa nesse evento, através do financiamento de grupos paramilitares, os chamados “*Contra*”, em conjunto com estímulo à formação de uma oposição na sociedade civil local. Nesse processo, desempenha papel estratégico a *United Fruit Company*, a mais poderosa empresa multinacional do país – que tinha por sócio John Foster, Secretário de Governo estadunidense –, atuando como espécie de sucursal dos interesses da maior potência mundial (GRANDIN, 2002).

Ora, o que o golpe guatemalteco deixava claro era que, a despeito de possíveis sinalizações para estimular o combate da pobreza na região, os Estados Unidos não permitiriam a proliferação de mandatos nacionalistas que se opusessem à aceitação integral de uma diplomacia de apoio à sua agenda, em especial em um momento de agudização das tensões com a URSS.

Portanto, o espaço de atuação dos atores políticos regionais é condicionado às possibilidades criadas mediante movimentação regional dos Estados Unidos. Assim, podemos compreender, de forma mais acertada, o real impacto de ações na órbita da política externa regional adotadas pelos países.

Dessa forma, até mesmo medidas recuadas são amplamente rechaçadas pelos Estados Unidos, a despeito de sua potencialidade para o desenvolvimento regional. Como exemplo, temos o Pacto ABC, prejudicado em parte pela declaração de neutralidade de Juan Domingo Perón na Segunda Guerra Mundial, e retomado nos anos 1950, com a tentativa de Perón em promover aproximações com Brasil e Chile para a construção de um polo alternativo às pretensões de hegemonia estadunidense na região, em um contexto de Guerra Fria e de fortalecimento do desenvolvimento econômico dos países do Cone-Sul. Sobre essas iniciais tentativas de aproximação entre Argentina e Brasil, Moniz Bandeira nota que:

Perón estava consciente, naquelas circunstâncias, de que a Argentina, sozinha, não mais podia conservar sua relativa autonomia em face dos EUA nem tinha força para aglutinar outros países e ampliar seu espaço econômico na América do Sul. Além do mais, sem o Brasil, igualmente, não poderia concretizar os projetos para o aproveitamento hidrelétrico das cataratas do Iguaçu e também de Salto Grande, onde Perón planejava construir, a 430km de Buenos Aires, e 350km de Rosário, a maior represa da América do Sul, com capacidade de produzir 2,5bi de Kw por ano. (BANDEIRA, 2003, p. 250).

Reitera-se que o projeto de aproximação de Perón não consiste na conformação de um bloco ideologicamente oposto aos Estados Unidos, ou, muito menos, num conjunto que busca apoio do bloco socialista liderado pela URSS. Pelo contrário, trata-se de uma união pragmática de países do cone-sul, com o duplo objetivo de melhorar suas possibilidades comerciais e adquirir melhores condições de barganha junto aos Estados Unidos. É justamente contra esse tipo de projeto que os Estados Unidos se insurgem, nas décadas de 1960 e 1970, ao liderarem golpes militares: o medo não está, a priori, numa cubanização da região, mas sim na proliferação de mandatos nacionalistas que, mediante acordos, podem conseguir melhores condições de negócios e promover o desenvolvimento de seus respectivos países.

Não é coincidência, então, a postura contrária a João Goulart, adotada pela grande potência mundial. Apesar de não se tratar de um comunista, Jango – com forte ligação ao movimento operário e agrário –, ao fazer oposição ao Colégio Interamericano de Defesa, uma espécie de extensão das JIDs e, também, aos embargos a Cuba – não por simpatia ao sistema político adotado pela ilha caribenha, mas por considerar a OEA (Organização dos Estados Americanos) um bloco intransigentemente ideológico –, conforma-se como ameaça, ainda que pequena, à completa hegemonia estadunidense na região (BANDEIRA, 2003. p. 356-366).²³

Portanto, através dessas idas e vindas históricas, a presente seção buscou traçar, de forma breve, um resumo das condições sob as quais os atores políticos, a partir do Mercado Comum Centro Americano (MCCA) e da ALALC, na década de 1960, debruçam-se para debater a integração regional. Para tanto, eles mantêm sempre em vista o papel das forças imperialistas, que implicam, em verdade, na criação de barreiras históricas ao processo de integração e desenvolvimento regional.

²³ Ato contínuo à recusa de João Goulart em condenar Cuba na OEA é a atuação argentina em não só condenar a ilha, como buscar apoio para sua condenação junto à OEA. Reforça-se, aqui, a tendência à disputa entre os dois grandes países sul-americanos pelo posto de *player* essencial dos Estados Unidos na região, o que garantiria seus interesses no âmbito local (BANDEIRA, 2003, p. 365-385).

2.2. Da ALALC ao Mercosul: as tentativas de integração regional

Buscamos, nesta seção, apresentar um pouco do debate acerca dos diferentes projetos de integração regional na região latino-americana. Contudo, para tanto, torna-se necessário, antes, diferenciar os conceitos de “integração” e “regionalização”, para então caracterizar qual forma de integração estamos tratando no presente trabalho.

Integração, por um lado, implica a redução ou eliminação de restrições à livre troca de bens, serviços, capitais e pessoas, e, em alguns casos, a delegação de soberania a uma autoridade supranacional. Pressupõem-se a formação de um espaço econômico integrado e a coordenação regional de políticas públicas. Já o regionalismo, por outro lado, implica processos de cooperação em áreas diversas – militar, política, econômica, energia, técnica. Além disso, reflete prioridades de política externa, sendo relevante a dimensão geoestratégica. O regionalismo, ao contrário dos processos de integração, tem objetivos bem menos ambiciosos e, por ser uma dinâmica majoritariamente intergovernamental, envolve graus muito variados de coordenação de políticas governamentais, bem como quase nenhuma delegação de soberania, a não ser no que diz respeito à coordenação específica das questões em negociação (LIMA, 2013, p. 180).

Dessa forma, limpando o terreno e evidenciando nossa escolha pelo conceito de “integração”, passamos para o tipo de integração que estamos aqui caracterizando. Valendo-se de Malamud, temos a compreensão do conceito como:

(...) um processo de partilha voluntária de soberania entre Estados contíguos. Por definição, pressupõe que os partícipes cedam – portanto, percam – a capacidade de agir sozinhos em certas áreas. O pressuposto é que a ação coletiva é mais eficiente que a individual para a resolução de certos problemas. Além da paz interestatal, o objetivo central da integração é o crescimento (ou desenvolvimento) econômico por meio de ganhos de escala e complementaridade. Por isso, ela visa à construção de um mercado comum de fatores (capital e trabalho) e produtos (bens e serviços). O foco na economia não se fundamenta num viés ideológico, quer seja materialista histórico, quer seja neoliberal. Deve-se, simplesmente, ao fato de que na esfera da produção e do consumo existem mais incentivos – e menos entraves – para a integração de soberania que na esfera mais dura do nacionalismo territorial ou na mais branda do nacionalismo identitário. (MALAMUD, 2014, p. 15, grifo nosso).

Assim, a opção de tratar uma integração regional em suas motivações e consequências mais restritas ao âmbito econômico justifica-se pelo fato de que, devido à menor quantidade de entraves postos à produção e à circulação, é justamente nessas esferas que os projetos de integração historicamente se debruçam no continente americano. As formulações sobre um novo tipo de integração, que tivesse por meta, por exemplo, aprofundar-se num âmbito social e cultural, só viriam a ganhar voz mais ativa a partir da criação da Unasul, no ano de 2008.

A assinatura do Tratado de Roma, em 1957, que cria a Comunidade Econômica Europeia (CEE), impacta de forma contundente o continente sul-americano, em especial no que toca aos projetos de integração econômica regionais. Sobre essa interlocução, Almeida afirma que:

[a] assinatura e a entrada em vigor do Tratado de Roma provocam grande repercussão na América Latina. Autoridades diplomáticas e econômicas dos países da Região começam a considerar a ideia de uma “zona de preferências tarifárias” no Cone Sul. (ALMEIDA, 1999, p. 147).

Não é aleatório, dessa forma, em um contexto também de forte incidência da CEPAL sobre o debate da formulação de políticas públicas regionais, e em uma conjuntura de queda do preço das commodities, que tenhamos, no início da década de 1960, a primeira tentativa de integração envolvendo países da América do Sul e o México – a ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio)²⁴. Visando à criação de uma Zona de Preferência Tarifária (ZPT), responsável por assegurar níveis tarifários preferenciais ao grupo de países que conformam a zona em relação aos cobrados para países não membros, o mais básico dos processos de integração, a ALALC, tem por meta final a conformação de uma área de livre comércio, em um prazo máximo de doze anos, dentro dos marcos postulados pela Unctad. Para tanto, especificam-se os seguintes instrumentos para eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias:

²⁴ Buscando a “eliminação gradativa dos obstáculos ao comércio recíproco dos países-membros; a impulsão de vínculos de solidariedade e cooperação entre os povos latino-americanos; a promoção do desenvolvimento econômico e social da região de forma harmônica e equilibrada, a fim de assegurar um melhor nível de vida para seus povos; a renovação do processo de integração latino-americano e estabelecimento de mecanismos aplicáveis à realidade regional; a criação de uma área de preferências econômicas, tendo como objetivo final o estabelecimento de um mercado comum latino-americano”, em 1980, o Tratado de Montevidéu é “refeito”, atualizando a ALALC e criando a ALADI, que, resumidamente, busca reunir os acordos de liberalização bilaterais desenvolvidos pelos países membros da ALALC. Disponível em: <http://www.aladi.org/sitioaladi/?page_id=1589&lang=pt>. Acesso em: 20 mar. 2020.

- (a) *Listas Nacionais* em que cada país oferecia em rodadas anuais de negociações uma lista de produtos que teriam suas tarifas de importações para os países da área reduzidas em pelo menos 8%. Em consonância com a cláusula de nação mais favorecida, estas reduções tarifárias eram automaticamente estendidas a todos os países membros ainda que tivessem sido suscitadas por negociações entre pares ou grupo de países. Contudo, não eram definitivas e poderiam ser revogadas no futuro;
 - (b) *Listas Comuns* incluíam aqueles produtos para os quais todos os membros coletivamente concordassem em eliminar as restrições para a circulação intra-zona. Conforme determinado pelo Tratado, a dinâmica de funcionamento deste instrumento deveria ocorrer da seguinte forma: negociadas trienalmente, as *Listas Comuns* deveriam abranger 25% dos fluxos de comércio regional no primeiro triênio, 50% no segundo, 75% no terceiro e o essencial das trocas comerciais no quarto, de tal maneira que em um prazo de doze anos todo o comércio intra-zona circulassem livremente entre os onze países membros;
 - (c) *Listas Especiais* previam concessões tarifárias especiais aos países de menor desenvolvimento relativo na Região (Bolívia, Equador, Paraguai e Uruguai);
 - (d) *Acordos de Complementação Econômica* determinavam cláusulas especiais de desgravação tarifária para os insumos empregados nos setores industriais dos países do bloco, de modo a promover a complementaridade dos processos produtivos na Região.
- (ARAUJO; FERRARI FILHO, 2015, p. 103-104)

Dessa forma, a ALALC está duplamente concebida dentro do espírito do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio), de 1947. Primeiro por seu objetivo, isto é, a liberalização mais do que propriamente o estabelecimento de uma União Aduaneira, e, também, por seus processos operacionais. Estes consistem em negociações bilaterais produto por produto, lógica distinta daquela aplicada, por exemplo, na União Europeia (FURTADO, 1970, p. 287).

Contudo, a tentativa da ALALC apresenta resultados práticos bastante modestos. Comentando as motivações desse insucesso, Araújo e Ferrari Filho afirmam:

Nos primeiros anos houve um aumento substancial das concessões outorgadas pelas *Listas Nacionais*, porém esse aumento foi mais aparente do que real. Ademais, a maioria dos produtos incluídos nas *Listas Nacionais* era comercializada anteriormente sob os antigos acordos bilaterais. Logo, à medida que os compromissos de desgravação anual passaram a exigir a inclusão nas listas dos bens produzidos internamente e um determinado nível de redução tarifária que conduziria necessariamente ao aumento da concorrência no mercado nacional de produtos similares oriundos de outros países da área, as negociações ficaram cada vez mais difíceis. (...) (ARAÚJO; FERRARI FILHO, 2015, p. 104).

O bloco, com o passar dos anos, parecia perder sua função. Primeiro, porque muitos dos produtos incluídos nas listas nacionais já eram anteriormente negociados em acordos bilaterais, o que esvaziava a importância alçada à ALALC. Segundo, em 1969, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru firmam o Pacto Andino, com o intuito de oferecer maior dinamismo ao processo de desgravação tarifária e melhorar alguns pontos do Tratado de Montevidéu. Dentre eles, a questão da reciprocidade de benefícios, o estabelecimento de um tratamento especial para o capital estrangeiro e, também, o aprofundamento de uma política industrial. O Pacto Andino, enquanto “concorrência”, representa outro duro golpe à ALALC (ARAÚJO; FERRARI FILHO, 2015, p. 105).

Como terceiro elemento do enfraquecimento do bloco, aponta-se que a ALALC sofre com a dificuldade de chegar a um denominador comum para negociações entre Brasil e Argentina, os dois países centrais para o estabelecimento de um acordo duradouro na região. Uma União Aduaneira naquele momento, por exemplo, poderia impactar de forma negativa a Argentina, já que reproduziria, em escala microssômica, a deterioração dos termos de intercâmbio entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Afinal, o Brasil atuaria como uma espécie de exportador de aço, enquanto à Argentina caberia um papel menor de produção de gêneros alimentícios nesse intercâmbio de trocas (BANDEIRA, 2003, p. 375).

Soma-se a todas essas questões, uma quarta, de natureza talvez mais importante que a das demais: a sucessão de golpes militares na América Latina ao longo dos anos 1960 e 1970. Estes foram responsáveis diretos pela conformação de governos alinhados aos interesses dos Estados Unidos, apresentando uma forte guinada em sua política externa.

Celso Furtado, escrevendo em 1969, já apontara que as tentativas de integração limitadas à liberalização do comércio, na tradição de zonas livres de comércio, podem ter alguma significação em situações particulares, como nos países centro-americanos, que

se caracterizam por um grau de desenvolvimento similar entre si. Entretanto, para países já consideravelmente avançados na industrialização, esses esquemas são de pouca utilidade. Mais que isso, o autor alerta que, muitas vezes, eles acabam apenas criando condições privilegiadas para consórcios internacionais a ponto de já conseguir planificar o próprio desenvolvimento em escala regional (FURTADO, 1970, p. 290).

Logo, o autor afirma que esses sistemas podem levar a formas de “integração” – se é que assim podemos chamá-las – que prescindam de centros nacionais de decisão, ou tendam a esvaziá-los, sendo incapazes de dotar a região de um autêntico planejamento plurinacional que abarque um projeto de desenvolvimento comum aos seus participantes (FURTADO, 1970, p. 291).

Já a partir do fim da Guerra Fria, temos algumas importantes mudanças na geopolítica mundial, responsáveis por um novo momento histórico latino-americano. A vitória dos Estados Unidos e de seu modelo acaba por alçá-los, mais do que antes, ao posto de liderança regional primordial. Assim, sua mudança de estratégia do FTA (Tratado de Livre Comércio), assinado com o Canadá, para o Nafta, com a incorporação do México, passa a ditar um novo modelo²⁵ de integração econômica, pautado pela liberalização comercial (LIMA, 2013, p. 181).²⁶

No caso latino-americano propriamente dito, uma integração regional profunda ou mesmo a adoção de um modelo inspirado no Nafta estadunidense, como apontado por Soares de Lima, pressupõe, para seu sucesso, uma ativa atuação dos dois países centrais do Cone Sul – Brasil e Argentina. Independentemente da escolha por uma abordagem realista ou institucionalista, é fato concreto que o estabelecimento de uma União Aduaneira – um Mercado Comum com uma Tarifa Externa Comum (TEC) – regional se daria, apenas e unicamente, numa conjuntura em que as políticas externas brasileira e argentina atuassem com o objetivo comum de promover uma redução das tarifas e maior abertura econômica.

Os dois países – em especial o Brasil – possuem as três características capazes de torná-los poderes regionais. Primeiro, capacidades materiais e organizacionais (políticas) para projeção de poder regional; segundo, demonstração de vontade em assumir esse

²⁵ Esse novo período também é caracterizado por Barbara Stallings e Wolfgang Streeck, que apontam que a superação da bipolaridade acentua o processo de formação de diversas economia-mundo regionais. O regionalismo, assim, associar-se-ia ao multilateralismo num contexto pós Guerra Fria, na visão dos autores, de interdependência não hegemônica. Ver Stallings e Streeck (1995, p. 67-68).

²⁶ Esse formato de acordos de livre comércio é “inaugurado” na década de 1980, envolvendo os Estados Unidos e Israel. Tal formato funciona como uma espécie de base para acordos subsequentes.

papel, expressa pela existência de uma concepção ou visão própria da estrutura de governança regional; por fim, influência política real na região para obter o reconhecimento e a aceitação dos vizinhos no exercício desse papel, tendo em vista que o status de poder regional é uma categoria social (LIMA, 2013, p. 188).

Nesse sentido, é quando, concomitantemente, Carlos Menem, Collor e Itamar Franco chegam a denominadores comuns no que toca à liberalização econômica e à redução de tarifas que a integração regional avança mais fortemente. O Mercosul, portanto, surge no bojo de uma mudança operada a nível mundial com o avanço neoliberal, que, inclusive, encontra eco nas próprias formulações cepalinas a respeito da integração “que queremos”.

Para se ter uma ideia: em 1994, a CEPAL publica o artigo intitulado “*O regionalismo aberto na América Latina e no Caribe: a integração econômica a serviço da transformação produtiva com equidade*” (CEPAL, 2000). Nele, destaca a importância do aproveitamento das economias de escala e da redução de rendas improdutivas derivadas da falta de competição, com o objetivo de aumentar a eficiência produtiva. Assim, consiste na base da defesa do modelo integrativo via *Regionalismo Aberto*, pedra angular do documento e centro de seu debate.

Concebido pela Cepal em uma conjuntura de incorporação de ideais liberais dentro da própria instituição, nos anos 1990, o conceito de *Regionalismo Aberto* trata a integração regional como um processo de liberalização econômica intrarregional. Esta atuaria, fundamentalmente, como um estágio do processo de liberalização econômica internacional, impulsionado por alguns países e pela Rodada Uruguai do GATT, e retomado na Rodada de Doha, no âmbito da OMC.

Com base em sua proximidade geográfica, a motivação política da integração é formar blocos regionais que sirvam como instrumentos nas negociações multilaterais de liberalização, sendo uma segunda melhor opção de política diante de impasses vigentes ou temporários à liberalização internacional do comércio. Assim, a formação de blocos pode fortalecer as posições de barganha internacional dos países, em negociações de acordos multilaterais a favor do livre comércio global. Com isso, tais países obtêm ganhos na comercialização dos bens em que possuem vantagens comparativas (exportações) e aumentam suas importações. Essa situação aumenta o fluxo de comércio (exportações mais importações) e aprofunda seu grau de especialização (PADULA, 2014, p. 296).

Dessa forma, é dialogando com esses pressupostos que, no governo argentino, faz-se uma crítica aos postulados então vigentes, que teriam levado o país “ao isolamento do

mundo industrializado”. Também na esteira da autocrítica argentina, está o “reconhecimento da supremacia liberal expressa pela hegemonia estadunidense”. Isso é evidenciado nas posições do presidente, em uma espécie de “autocrítica nacional” no que tange aos conflitos das Malvinas e as políticas nuclear e aeroespacial promovidas pelo seu país em troca de um alinhamento internacional. Além disso, simultaneamente, segue-se a adoção de uma política econômica pautada na abertura comercial, na desregulamentação econômica e na implementação de um programa amplo de privatizações (VAZ, 2002, p. 82-86).

Já os brasileiros, ao buscarem, duplamente, a instrumentalização do plano externo de reforma e abertura econômica pelo qual passava o país e a restauração de uma credibilidade nacional, atuam internacionalmente para a construção de uma agenda positiva com os Estados Unidos, descaracterizando o perfil terceiro mundista²⁷ e buscando aumentar a competitividade nacional (VAZ, 2002, p. 90).

Assim, com o intuito de “eliminar obstáculos tarifários e não tarifários ao comércio intrarregional, unificar o sistema de classificação de mercadorias, adotar medidas de facilitação de trânsito aduaneiro e buscar padrões que gerem previsibilidade (regime de solução de controvérsias, normas *anti-dumping*, subsídios, financiamento de exportações, adoção de uma tarifa externa comum)”, Brasil e Argentina iniciam, em 1990, com a Ata de Buenos Aires, conversas para a criação de um Mercado Comum (VAZ, 2002, p. 146).

As negociações ocorriam, simultaneamente, nos planos bilaterais (Argentina e Brasil) e quadripartites (envolvendo aqui Paraguai e Uruguai). Eram, evidentemente, mais condicionadas pelos objetivos políticos dos governos argentino e brasileiro, visto que, em essência, não se discutia propriamente a aplicação das medidas acordadas, mas a formalização de decisões políticas consubstanciadas em instrumentos jurídicos. Havia, no entanto, constante consideração das diferenças de ritmo de desgravação tarifária do Paraguai e do Uruguai (VAZ, 2002, p. 181).

²⁷ É interessante notar uma certa distinção entre a estruturação inicial do Mercosul, até então o maior projeto integrativo latino-americano, e os postulados concebidos por Perón. Para este, a despeito da inexistência de um projeto concreto que levasse a cabo a integração regional, deveríamos conceber a integração nos marcos de uma política de desenvolvimento regional, em comunhão com uma política externa de não alinhamento. O Mercosul, por sua vez, em seu projeto inicial, representou a vitória da liberalização e da adoção de um modelo integrativo que, de alguma forma, embora inspirado no modelo europeu, acabou reproduzindo uma prática mais próxima ao Nafta estadunidense.

Segundo Vaz (2002, p. 175-212), temos quatro espaços privilegiados de diálogo que levam à conformação do bloco:

- I) Da Ata de Buenos Aires, em 1990, à Assinatura do Tratado de Assunção, em 1991. Há a incorporação do Paraguai e do Uruguai (passando do bilateralismo para o multilateralismo) e a negociação dos instrumentos jurídicos fundacionais do Mercosul;
- II) Do Tratado de Assunção ao Encontro de Las Leñas, em junho de 1992. Há a implementação do programa de desgravação tarifária e demais compromissos expressos no tratado – normas de origem, nomenclatura comum, definição de políticas contra práticas desleais de comércio, estabelecimento de um sistema de resolução de controvérsias (Protocolo de Brasília) –, consagrando vias diplomáticas tradicionais de negociação, sem incorporar nenhuma dimensão de supranacionalidade no Mercosul;
- III) Pós Las Leñas: momento de conflitos entre Brasil e Argentina. Em 1993, uma série de medidas protecionistas são adotadas por parte dos argentinos culminando na adoção da alíquota zero para importação de bens de capital. Isso anula, na prática, as vantagens de que gozavam as exportações brasileiras. Tal medida traz à tona um debate interno argentino que ganhava projeção, a respeito da centralidade ou não do Mercosul. Em primeiro lugar, contesta-se o quanto essa aproximação com seus pares no cone sul impactaria uma aproximação ao Nafta, a ser negociada individualmente pela Argentina. Ademais, há uma pressão de setores produtivos argentinos contra uma TEC que favoreceria a economia brasileira em detrimento da local.
- IV) O ano de 1994 e o Protocolo de Ouro Preto (17/12/1994): há a produção de definições fundamentais sobre o regime comercial comum, a estrutura orgânica definitiva e os instrumentos da união aduaneira, que entraria em vigor a partir do início de 1995, tal qual a formulação a respeito dos critérios da TEC. Apesar das diversas disputas que opõem, essencialmente, Brasil e Argentina, como a questão dos subsídios ou a cláusula de Salvaguarda do Mercosul²⁸, é possível se firmar um consenso entre as duas

²⁸ O quinto capítulo da obra de Vaz (2002) oferece uma minuciosa descrição de todo o processo envolvendo a criação do Mercosul e seus conflitos. Sobre as disputas finais entre Brasil e Argentina, consultar, especialmente, as páginas 216 e 217.

nações. Isso, especialmente, devido à sua concordância, em oposição às posições paraguaia e uruguaia, com a não inclusão de uma instância supranacional como órgão competente para dirimir controvérsias do bloco mantendo o consenso como cláusula central do Mercosul, importante para os países com maior peso relativo no bloco.²⁹

A constituição desse arcabouço legal produz um impacto no comércio estabelecido entre os países da região. O gráfico abaixo, de autoria de Mariano Alvarez, busca sintetizar o coeficiente de comércio intrarregional do Mercosul, em termos percentuais do comércio total estabelecido pelos seus países integrantes:

Figura 1 – Coeficiente de comércio intrarregional – 1980-2010 (Porcentagens do comércio total)

Fonte: Alvarez (2011, p. 27).

A análise do gráfico demonstra que, a despeito de uma tendência de aumento comercial entre os países, datada do ano de 1988, há um incremento na importância do comércio entre os países membros durante o período de transição do Mercosul até o ano de 1998, quatro anos após a assinatura do Protocolo de Ouro Preto. Esse período é sucedido por uma baixa, com oscilações maiores do coeficiente de comércio

²⁹ Enquanto para o Brasil, com peso majoritário no bloco – responsável por 80% do seu PIB, 2/3 de sua população e por seu maior parque industrial –, não seria interessante existir uma instância de poder fora de seu controle, já que sua capacidade e poder de influência ficariam reduzidos, para a Argentina, a adoção dessa instância poderia representar uma perda de liberdade na condução de sua política comercial (VAZ, 2002, p. 218).

intrarregional. Embora possamos notar algum avanço, por um lado, as constantes oscilações e o crescimento não linear, presentes no gráfico acima, indicam que, apesar dos avanços, o Mercosul não operou uma grande integração comercial capaz de ampliar os coeficientes de comércio intrarregional em perspectiva, se comparada ao comércio total. Mesmo essas oscilações dialogam com questões relativas aos ciclos econômicos dos países membros: o Plano Real, nos anos 1990, são responsáveis por um crescimento; já a baixa dos anos 2000, relacionada com a crise argentina.

Mas não só: os gráficos a seguir, comparando as exportações por intensidade tecnológica presentes na Argentina e Brasil com o Paraguai, remontam a uma outra dificuldade perene ao bloco, que não foi capaz de ser superada: a heterogeneidade das economias nacionais que compunham o Mercosul.

Figura 2 – Argentina e Brasil: exportações por intensidade tecnológica. 1985-2010
(Porcentagens do total)

ARGENTINA

BRASIL

Fonte: Alvarez (2011, p. 32-33).

Figura 3 – Paraguai: exportações por intensidade tecnológica. 1985-2010 (Porcentagem do total)

Fonte: Alvarez (2011, p. 34).

No caso argentino e brasileiro (embora existam diferenças entre si), há uma diferenciação na intensidade tecnológica de seus produtos exportados para dentro e para

fora do Mercosul. A partir disso, percebemos que o bloco funciona, para os países, como importante reserva de mercado para seus produtos industrializados (o que se prova pela predominância absoluta de produtos primários sendo exportados para fora do bloco). Já para o Paraguai, em contrapartida, o bloco não atua da mesma forma: em ambos os casos, a predominância absoluta está na sua exportação de produtos com baixo grau tecnológico, predominando, para dentro e fora do Mercosul, a exportação de produtos primários. Ou seja, o bloco não foi capaz de promover uma diversificação produtiva paraguaia com o desenvolvimento de uma pauta exportadora de produtos com alguma incidência tecnológica.

Voltando à crítica de Furtado, escrita em 1969 e, tomando por estudo de caso a situação da ALALC, é possível notar os limites dos modelos integrativos que se restringem às zonas de livre comércio ou mesmo a Uniões Aduaneiras. Apesar de produzirem alguns resultados positivos, tais sistemas podem levar a formas de integração que prescindam de autêntico planejamento dos diferentes Estados. Longe de ser uma simples questão de liberalização, argumenta o autor, a integração regional, portanto, deve passar pela promoção da criação de um verdadeiro *sistema econômico regional*. Nas palavras de Furtado:

Em síntese, o problema é muito menos de formação de um espaço econômico unificado, mediante uma mobilidade progressiva de produtos e fatores de produção (...) do que de reorientação do desenvolvimento das economias nacionais em um todo coerente. As uniões aduaneiras e as zonas de livre comércio são um fruto tardio da ideologia do *laissez-faire*, ao passo que o tipo de integração que poderá beneficiar as economias latino-americanas pressupõe um avanço considerável no planejamento em nível nacional. (...) (FURTADO, 1970, p. 291, grifo do autor).

Assim, a despeito de alguns avanços na balança comercial de seus países membros, com relativa ampliação da atividade comercial dos mesmos, podemos notar que a tentativa do Mercosul – a maior ação integrativa regional até então – não culmina na formação de um sistema econômico regional integrado nos marcos furtadianos, caracterizando, portanto, a insuficiência desse processo para o desenvolvimento regional.

2.3. A IIRSA e a integração nos anos 2000: qual o papel do Brasil?

Como anteriormente reforçado, o Mercosul e o caminho da integração regional não são ideais tácitos, postos e imutáveis dos quais, naturalmente, os governos latino-

americanos marchariam ao encontro, numa espécie de “Destino Manifesto” local. Pelo contrário: não só a integração, como também a disputa em torno de qual modelo integrativo deveria ser aplicado pelos atores políticos contemporâneos, foram temas de conversas e pelepas constantes da diplomacia continental.

Assim, entendendo as tratativas integrativas sob a alcunha de atores históricos específicos, podemos afirmar que, a partir de 2003, o bloco regional vem revisando seu modelo de integração. A ação política de grupos sociais, tais quais os sindicatos, e as mudanças de governos de orientação neoliberal, como os de Carlos Menem e Fernando Collor de Mello, para governos mais intervencionistas, como os de Lula e Kirchner, explicam, em parte, essa relativa mudança de orientação do bloco. A inclusão de objetivos sociais e produtivos, somada à recusa do bloco em iniciar negociações para assinar um acordo de livre comércio na lógica *OMS Plus* com os Estados Unidos, implicam uma revisão dessa orientação do Mercosul (RUIZ, 2013. p. 25-26).

A partir do paradigma de Tatiana Berringer, podemos afirmar que os anos 2000 assistiam ao conflito de três modelos integrativos continentais: o já destacado *regionalismo aberto*, que representa um modelo de integração via “*subordinação passiva*”; o *regionalismo multidimensional* (incorporando aqui o caráter social e cidadão do processo integrativo), que representa uma integração via *subordinação conflitiva*; e o *anti-imperialismo* e a integração como forma de *superação da dependência* regional aos Estados Unidos (BERRINGER, 2015).

O Mercosul, assim, revisa sua característica exclusivamente comercial, mirando um hibridismo entre o comercial e o estratégico, o que, ao mesmo tempo, não significa a adoção de uma estratégia anticomercial, anticapitalista ou anti-imperialista, como ocorre no caso da Alternativa Bolivariana para os Povos da América (ALBA). O Mercosul preserva, assim, sua dimensão comercial estabelecida no Tratado de Assunção, mas agora passa a atuar em complemento com temas sociais e produtivos (RUIZ, 2013. p. 27). Dessa forma, o Mercosul desloca-se dos marcos do Regionalismo Aberto, aproximando-se do chamado Regionalismo Multidimensional, que, segundo a teoria de Berringer, não se caracteriza pela ruptura com a subordinação aos interesses dos Estados Unidos, mas, ao mesmo tempo, não representa a total assimilação ao seu projeto integrativo. O bloco passa, então, nos termos de Berringer, a operar sob uma lógica de subordinação conflituosa com os Estados Unidos.

É nesse bojo que, anos antes, também está presente a criação da Aliança Social Continental. Reunindo organizações e movimentos sociais de todos os países americanos,

a ASC tinha como objetivo converter-se em um espaço de trocas de informação, que buscaria adotar estratégias de oposição à lógica integrativa exclusivamente comercial e, principalmente, tornar-se um polo de oposição ao projeto estadunidense de integração para a região nos anos 1990, a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

Proposta pela primeira vez no ano de 1994, pelo então presidente Bill Clinton, durante a cúpula das Américas, em Miami, a ALCA representa o projeto estadunidense de integração do continente americano. Capaz de incorporar a Nafta ao Mercosul, a ALCA superaria a União Europeia em tamanho – representando quase 850 milhões de pessoas – e em PIB, com cerca de US\$ 20 trilhões. Porém, a disparidade entre seus principais atores, além da dificuldade em garantir mercado consumidor para a indústria nacional brasileira e argentina, por exemplo, resulta na formação de uma oposição envolvendo uma ampla gama de atores sociais e políticos – movimentos sociais, sindicatos, partidos políticos – que, em confluência com o empresariado brasileiro³⁰, rechaça – na prática em 2003, com a adoção do Mercosul e, oficialmente, em 2005, em Mar Del Plata – a possibilidade de um projeto integrativo continental sob a tutela estadunidense. (OLIVEIRA; PFEIFER, 2006).

A negativa à ALCA, no entanto, não representa, para a maioria dos integrantes sul-americanos e, em especial, para Brasil e Argentina, a adesão a um projeto que implicasse na formação de um bloco abertamente de oposição aos Estados Unidos e de caráter anti-imperialista, como a ALBA. Se a própria derrota da ALCA é construída através da possibilidade de um consenso entre diversos atores continentais, o projeto integrativo a ser escolhido deveria, pragmaticamente, ofertar benefícios concretos à maioria deles, não incorrendo no equívoco de submeter a política externa a uma agenda puramente ideologizada.

Esse esforço integrativo ganha um novo impacto com a IIRSA, nos anos 2000. A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana surge a partir do reconhecimento de que, para que ocorra uma integração regional, não basta a redução ou o fim de barreiras aduaneiras. Enxerga-se a necessidade de um projeto que desse conta do planejamento e da construção dos meios necessários – a infraestrutura – para o desenvolvimento pleno da circulação de produtos, objetos e pessoas. Em suma, a IIRSA

³⁰ Apesar de haver uma forte campanha, de teor anti-imperialista, levada a cabo por setores da esquerda, com grande projeção após as vitórias de Kirchner, Chávez e Lula, a negativa à ALCA contou com a presença massiva do empresariado nacional, temerário de perder mercado ao entrar em competição com os produtos estadunidenses. Para tanto, consultar Oliveira e Pfeifer (2006).

deveria capacitar o continente para absorver e ampliar seu processo integrativo através das obras e construções que ofereceriam os meios para tanto.

Os projetos da IIRSA dão-se em torno de nove eixos (os chamados Eixos de Integração e Desenvolvimento – ver mapa abaixo). Estes, em sua maioria, conectam as regiões leste e oeste do continente, criando faixas multinacionais e multimodais em áreas de fluxo comercial, bem como em áreas com potencial para tal fluxo. Segundo o estatuto do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), instância de discussão política e estratégica, responsável pela elaboração e execução de estratégias para a integração da infraestrutura no continente, que engloba a IIRSA a partir de 2011, os objetivos gerais da IIRSA são:

desenvolver uma infraestrutura para a integração regional; promover a cooperação entre os países sul-americanos por meio de uma aliança estratégica; viabilizar uma confluência dos marcos normativos dos países da região; e impulsionar projetos prioritários para a integração e avaliar possibilidades para o seu financiamento. Seus objetivos específicos são: promover a conectividade da região por meio da integração física, visando desenvolvimento social e econômico sustentável e preservando o meio ambiente; melhorar a qualidade de vida e a potencialidade da população; desenhar estratégias para o desenvolvimento da infraestrutura; consolidar uma carteira de projetos para a IIRSA; superar barreiras geográficas e operacionais por meio de uso intensivo de tecnologia; realizar todas as etapas dos projetos aplicando metodologias, e desenvolvendo processos setoriais e ações complementares. (BARROS, 2018, p. 45)

Segundo Barros, o papel desempenhado pelo engenheiro Eliezer Batista é fundamental para compreender motivações e objetivos da IIRSA. Para Eliezer, os projetos devem ter por denominador comum a interligação de zonas ricas em matérias primas, mas isoladas em áreas urbanas, aos portos da costa. Apesar de essa interconexão, entre polos de extração de matéria prima e espaços privilegiados de contato com as cadeias globais produtivas – a saber, os portos –, representar, de certa forma, uma continuidade com os pressupostos do Regionalismo Aberto, o engenheiro imputa ao Estado papel primordial no processo (BARROS, 2018, p. 42).

Contudo, o papel lançado pela IIRSA é alvo, especialmente, de dois tipos diferentes de críticas. A primeira aponta as limitações intrínsecas a uma tentativa de integração ainda refém, em alguma medida, do paradigma do Regionalismo Aberto. Já a segunda vê, na IIRSA, uma forma de expressão de um suposto “subimperialismo brasileiro”.

Como ressalva Padula, a IIRSA, ao partir da premissa do *Regionalismo Aberto* cepalino – que dialoga com as propostas integrativas da OEA e ALCA – reproduz, de

forma latente, uma lógica infraestrutural que privilegia os acessos do continente aos oceanos, reforçando o caráter de mercado exportador regional³¹ (PADULA, 2014). Não por acaso, os Eixos de Informação e Desenvolvimento (EIDs) – pontos centrais dos principais investimentos de obras de infraestrutura, como visível na imagem abaixo – têm, por objetivo, a construção de corredores ligando as principais atividades econômicas do interior continental aos oceanos, ou seja, espaços de interconexões com as cadeias globais de produção. Essa própria conformação geográfica reforça, assim, o desenvolvimento “para fora” desse projeto.

Figura 4 – Disposição dos EID's da IIRSA

Fonte: COSIPLAN (2019).

³¹ Quando Caio Prado Junior escreve seu *Sentido da Colonização*, na obra *Formação do Brasil Contemporâneo*, a exportação de gêneros tropicais para o mercado europeu – em especial o açúcar – não condiciona apenas uma exploração econômica na colônia. Em contrapartida, o “sentido” exportador de gêneros primários condiciona toda uma formação social e, inclusive, toda uma lógica de construção da infraestrutura daquele país. Não por acaso, historicamente, a colonização brasileira é majoritariamente litorânea e, quando há momentos de interiorização, ainda que restrita – como no caso das Minas Gerais no século XVIII –, as obras de interligação se voltam para o litoral, criando “corredores de exportação”.

Como Mariano aponta, essa premissa resulta na adoção de uma integração “não integrativa”, já que os projetos de infraestrutura selecionados para receber o financiamento da IIRSA representam mais a demanda interna dos Estados e seus interesses de articulação com os mercados internacionais do que uma visão estratégica de integração sul-americana. Tal situação resulta, por exemplo, em uma maior concentração de projetos voltados à infraestrutura física do que à energética – formas menos e mais sofisticadas de integração, respectivamente –, quase sempre restritos a construções binacionais (MARIANO, 2014, p. 246).

Para se dimensionar: o CCT – Comissão de Atuação Técnica – da IIRSA foi constituído pela junção da CAF (Corporação Andina de Fomento), pelo Fonplata (Fundo para desenvolvimento da Bacia do Prata) e pelo BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), agências ligadas a uma lógica estritamente comercial, e não a um desenvolvimento estratégico integrado. Como consequência: da agenda pautada em novembro de 2004, dos 31 projetos prioritários, apenas um foi na área de energia (construção de um gasoduto no noroeste argentino, conectando-o aos bolivianos e brasileiros), e 28 na área de transporte (pontes, estradas) (MARIANO, 2014, p. 247)

A segunda crítica, embora não diga respeito à questão da IIRSA de forma direta, dialoga com o papel protagonizado pelo Brasil nessa nova etapa de integração dos anos 2000, partindo da tese de Ruy Mauro Marini, do Brasil enquanto “*potência subimperialista*”. O conceito foi usado pelo pensador brasileiro, pela primeira vez, em 1966, em um artigo sobre a dependência, e percorre a sua obra até a sua morte (CAMPOS, 2010, p. 13).

O subimperialismo é a forma assumida pela economia dependente ao alcançar a etapa de conformação de monopólios e do capital financeiro. Assim, reage-se à estreiteza do mercado interno mediante a adoção de um exercício de política expansionista relativamente autônomo. Nas palavras do autor:

(...) la forma que asume la economía dependiente al llegar a la etapa de los monopolios y el capital financiero(...), desdoblando-se em “(...) el ejercicio de una política expansionista relativamente autónoma(...)” e una dinámica económica dirigida por “(...) una composición orgánica media en la escala mundial de los aparatos productivos nacionales(...)”, o que “(...) no sólo se acompaña de una mayor integración al sistema productivo imperialista sino que se mantiene en el marco de la hegemonía ejercida por el imperialismo a escala internacional (...). (MARINI, 1977, p. 17).

O Brasil, nas décadas de 1960 e 1970, seria, segundo essa visão, uma espécie de secretário dos interesses dos Estados Unidos, que então adotavam a diretriz de contenção

da “ameaça comunista”, por meio da disseminação da Doutrina de Segurança Nacional e do combate aos supostos inimigos internos vinculados a tal “ameaça”, apoiando uma sequência de golpes militares pelo continente. Essa condição privilegiada, por sua vez, possibilita uma ofensiva brasileira sobre a América do Sul e a África, no intuito de assegurar zonas de influência e mercados, inaugurando a chamada política externa de “cooperação antagônica”. Esta é marcada pela coexistência entre uma ativa e estreita colaboração com os EUA na implementação da estratégia geopolítica de estabilização da América Latina, com frequentes choques pontuais com os EUA, não para questionar a estratégia norte-americana, mas sim como forma de barganhar maiores vantagens e espaços para o Brasil (BUENO; SEABRA, 2009, p. 3-4).

Valendo-se das formulações de Marini e tentando estabelecer uma aproximação com o Brasil de hoje, Bueno e Seabra consideram que, a despeito de mudanças importantes na ordem econômica mundial e na conjuntura que caracteriza o subimperialismo brasileiro original, há um novo tipo de subimperialismo emergindo por parte do Brasil. Argumentam os autores que:

(...) considerando que o atual período histórico reapresenta, em novas bases, as três determinações da dinâmica subimperialista brasileira – política externa de cooperação antagônica, aumento da composição orgânica do capital que leva à busca de mercados externos, e alianças de classe na burguesia brasileira que sustentam o projeto subimperialista.(...) (BUENO; SEABRA, 2009, p. 10).

Ora, parece, no entanto, que a postulação dos autores, tomando por base Marini, incorre em três equívocos importantes. Em primeiro lugar, como apontado ao longo do primeiro capítulo do trabalho, a industrialização latino-americana, nos anos 1960-70, passava por sua primeira etapa, o chamado processo substitutivo de importações. Alegar que, de alguma forma, as indústrias, mesmo as brasileiras – e, portanto, as mais desenvolvidas do continente –, haveriam chegado a uma etapa não de centro privilegiado de reprodução do capital, mas de conformação de monopólios, ou seja, o “terceiro estágio” braudeliano do Capitalismo, consiste, assim, em enorme abstração.

Em segundo lugar, o próprio conceito de cooperação antagônica, apesar de abrir caminho para alguns conflitos, escamoteia-os, ao tratá-los como espécie de cortina de fumaça lançada pelo Brasil para conseguir barganhar melhores posições junto aos Estados Unidos. Como analisado ao longo do capítulo, em diversos momentos, mesmo sob a batuta da *Operação Condor*, o Brasil assume posições conflituosas contra os Estados

Unidos. Essa incipiente integração regional, que se materializa sob o Mercosul, só foi possível graças à atuação brasileira e apresentou espaços de conflitos reais com os interesses estadunidenses, especialmente na negativa em relação à ALCA, que contou com forte atuação de atores brasileiros. Dessa forma, o Mercosul e todo o debate integrativo representado por ele não podem ser tratados como uma subordinação passiva em relação aos Estados Unidos, senão como um modelo de integração conflituosa, nos termos anteriormente citados por Berringer, frente à hegemonia imperialista.

Por fim, afirmam os autores, o subimperialismo brasileiro continua hoje com novas características. “Prova” disso é a participação das grandes empresas brasileiras na busca por ampliar seus mercados, levando a cabo, direta e indiretamente, uma política de “cooperação antagônica” com os Estados Unidos. Não é isso que a atuação estratégica do Estado brasileiro – considerando também a atuação de suas empresas – demonstra na conformação da IIRSA e do Cosiplan. A expansão dos grandes grupos empresariais é condicionada não por limitações ao mercado interno, mas pelo patamar alcançado pelo capitalismo no Brasil, do qual os grandes grupos empresariais são pontas de lança³².

Em contrapartida, como instrumento de análise do papel brasileiro no processo de integração regional, parece-nos mais interessante, em vista do nosso objeto de estudo, uma aproximação ao conceito apontado por Mariano, a ideia do Brasil enquanto *paymaster* regional. De acordo com essa caracterização, vemos o Brasil como o país na região com capacidade econômica e geopolítica suficiente para “banciar” um processo de integração, à revelia do interesse de outras grandes potências – levando, inclusive, a episódios de conflito com os próprios Estados Unidos. Segundo Mariano:

A questão da autonomia estatal frente às experiências de regionalismo e os objetivos visados pelos Estados nacionais participantes pode ser tratada a partir do conceito de *paymaster* desenvolvido por Mattli (1999). Esse autor, ao estudar diversas experiências de integração regional, chega à conclusão de que, nos processos com maior capacidade de aprofundamento, ou seja, nos quais as instituições regionais criadas absorveram uma maior quantidade de funções governamentais – antes desenvolvidas plenamente no âmbito do Estado nacional – e essas funções foram legitimadas no seu exercício, houve a atuação central de um Estado com disposição e capacidade de arcar com a maior parte dos custos da integração. (MARIANO, 2014, p. 262, grifo do autor).

³² A respeito do papel jogado pelos grandes grupos empresariais no processo de internacionalização do capital brasileiro, voltamos a tratar durante o capítulo três, onde é analisado o processo de internacionalização de um desses atores, a Construtora Norberto Odebrecht.

Em outras palavras, para o desenvolvimento de um processo de partilha de soberania nacional, torna-se imperioso a liderança de um Estado com poder. Poder esse político, como, por exemplo, na atuação contrária às pretensões estadunidenses na região, expressas pela ALCA. Mas, principalmente, poder econômico; não é coincidência, assim, o Brasil, simultaneamente, ocupar o papel de principal responsável pelo maior fluxo comercial do Mercosul e ser principal financiador do desenvolvimento de obras de infraestrutura na região.

A análise de alguns índices econômicos, geográficos e demográficos joga luz a qualquer questionamento sobre qual país teria suficiente potencial para ocupar esse posto de liderança, ou *paymaster*, local. Com mais do que o dobro de percentual em relação ao segundo colocado (a Argentina, que, conjuntamente com o Brasil, era responsável por 83% da renda do Mercosul no ano de 1995), sendo a mais industrializada economia do continente, o maior PIB regional (cerca de 70% do Mercosul), com maior extensão territorial e população, era o Brasil o único país com potencialidade para ocupar o posto. Em outras palavras: ao se valer do conceito de *Paymaster*, não é exagero afirmar que ou a integração regional ocorreria com uma liderança brasileira ou não ocorreria (LIMA, 2013. p. 190).

A chegada de Lula à presidência do Brasil, em 2002, não implica uma ruptura com os pilares da política externa brasileira³³, mas, nas palavras de Marco Aurélio Garcia, representa a escolha por uma *Opção sul-americana*, em primeiro lugar, e na busca por condições para a conformação de um mercado de massas, capaz de fomentar maior inclusão social. Para Hirst e Pinheiro:

(...) na atualidade, a política exterior, proativa e pragmática, é um dos pés da estratégia de governo calcada em mais três pilares: manutenção da estabilidade econômica; retomada do papel do Estado na coordenação de uma agenda neodesenvolvimentista; inclusão social e formação de um expressivo mercado de massas. Por ter alargado a agenda de temas e atores (burocráticos e sociais), a política externa passou a ter uma base societal com a qual não contava anteriormente (...) (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010, p. 26).

³³ O debate acerca da política externa de Lula em comparação à de Fernando Henrique Cardoso é extenso, com autores ora tendendo a reforçar as mudanças e ora tendendo a atenuá-las. Para o primeiro exemplo, ver Bandeira (2005): o autor afirma haver em Lula uma política externa que, ao colocar em primeiro lugar os interesses nacionais, choca-se com o imperialismo, rompendo com o servilismo da política de FHC. Para o segundo exemplo, ver Ricupero (2010), para quem a política externa de Lula obtém sucesso devido à continuidade do processo de estabilização econômica iniciado nos governos anteriores. A diferença entre as políticas externas estaria, assim, quase que reduzida a um carisma pessoal de Lula – importante, apesar de não decisivo – para o sucesso de sua política externa no período.

Dessa forma, especialmente a partir da criação da União das Nações Sul-Americanas, a UNASUL, em 2008, formulada dialogando com os princípios da integração multissetorial e conjugando as duas uniões aduaneiras regionais – o Mercosul e a Comunidade Andina –, o Brasil passa a incorporar o papel de *paymaster* regional. Assim, atua fortemente na promoção da integração regional, seja através da liberação de créditos diretos para determinados projetos de integração via BNDES, Proex e PSCI (Programa de Substituição Competitiva de Importações), ou através do financiamento de grandes empresas com suficiente desenvolvimento técnico para realizar as grandes obras de infraestrutura do continente:

Não obstante a presença do BID, CAF e Fonplata no Comitê de Coordenação Técnica (CCT) da IIRSA e de sua contribuição financeira para a elaboração desses projetos, a maior parte dos resultados obtidos nos últimos anos no desenvolvimento da infraestrutura física regional em termos de obras executadas podem ser atribuídos aos programas brasileiros de financiamento à exportação, a cargo do BNDES e do BB-Proex, bem como à atuação individual da CAF. O Brasil aprovou, desde 2003, mais de US\$ 10 bilhões em financiamento a obras de infraestrutura na região. O BID, por sua vez, tem se limitado a prover financiamento para estudos e projetos. As expectativas originais, quando do lançamento da Iniciativa, em 2000, eram não apenas de que o BID poderia aportar maior volume de financiamentos, mas também de que os projetos sob a denominação IIRSA poderiam obter uma chancela ou selo de qualidade que lhes assegurasse maior acesso ao crédito internacional, para o quê o trabalho de divulgação feito pelos bancos teria importante papel a desempenhar (...). (MARIANO, 2014, p. 265).

Não por acaso, o ano de 2002 é um divisor de águas no papel desempenhado pelo BNDES. Até então, os financiamentos eram realizados mediante operações de renda variável, constituindo-se, assim, em investimentos indiretos, que não guardavam destinação específica. A partir daquele ano, há a adoção de uma linha específica, capaz de estimular a inserção e o fortalecimento de empresas nacionais no mercado internacional. Com base em uma série de estudos que apontam a necessidade, inclusive para empresas mais avançadas, de linhas específicas de apoio à sua internacionalização, dá-se uma alteração estatutária e passa-se a ser permitido o apoio a empreendimentos no exterior, desde que estes resultem no estímulo à exportação de produtos domésticos.

O Estatuto do BNDES, em seu artigo 9º, inciso II, prevê que o apoio a investimentos diretos no exterior deve beneficiar exclusivamente empresas de capital nacional. Como requerimentos de desempenho que constituam contrapartida ao financiamento para investimentos no exterior, consta que o incremento nas exportações

líquidas da empresa, em função do projeto apoiado, deve ser equivalente ao investimento total do empreendimento no prazo máximo de seis anos. Tal requisito, além de ser objeto de fácil acompanhamento, garante a conformidade do crédito concedido ao estatuto do BNDES (ALEM; CAVALCANTI, 2005, p. 28-29).

Todavia, essa *Opção Sul-Americana*, argumentada por Marco Aurélio Garcia, pode e deve ser relacionada a uma mais ampla estratégia de governo brasileiro de afirmação de protagonismo internacional. Ricardo Sennes e Thais Narciso argumentam que, a partir dos anos 2000, com crescente estabilidade econômica, o *boom* das commodities e o fortalecimento de importantes empresas nacionais – Petrobras, Gerdau, BR Foods, Odebrecht –, a estratégia de inserção internacional brasileira se modifica, passando a buscar maior protagonismo (SENNES; NARCISO, 2009).

Essa nova estratégia passa, argumentam em artigo os autores, por um novo ciclo de política energética brasileira, associada a uma nova política externa energética (SENNES; NARCISO, 2009, p. 19). Mas não só: essa atuação internacional brasileira pode, também, ser compreendida à luz da intermediação junto ao acordo nuclear iraniano³⁴; do comando da MINUSTAH, a missão das Nações Unidas para o Haiti; da candidatura – e êxito – para sediar a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016; e da atuação diplomática objetivando uma cadeira no CSNU.

Isto é, a partir dessa compreensão, podemos identificar a conversão brasileira enquanto *paymaster* regional como parte de um mais amplo projeto de reorientação da política externa, que buscou um reposicionamento do país dentro da geopolítica internacional. Assim, o Brasil, por seu tamanho, sua disponibilidade de recursos naturais, seu parque industrial mais avançado no continente sul e sua posição de destaque geopolítico, assume o papel de *paymaster* no processo integrativo, principalmente a partir dos anos 2000, atuando como liderança central do desenvolvimento regional.

Em conclusão, podemos afirmar que, apesar de alguma revisão no modelo de integração regional pela qual passa o Mercosul nos anos 2000, os países da região foram incapazes de constituir um verdadeiro sistema regional como orientado por Celso Furtado. Ato contínuo, nesse mesmo período, vemos se acentuar uma propensão brasileira em assumir um papel de liderança na promoção da integração regional, ainda que de teor limitado. Afinal, o Brasil assume posições pontualmente conflitivas com os interesses do

³⁴ Sobre esse assunto, ver o texto de Malu Gaspar para a Revista Piauí, comentando os bastidores da ação política brasileira na intermediação junto ao acordo nuclear iraniano (GASPAR, jun. 2020).

histórico *player* regional – os Estados Unidos – e, em especial, atua na promoção de suas grandes empreiteiras, tema ao qual se volta o terceiro capítulo do nosso trabalho.

Apesar da criação de avanços como a criação da UNASUL, e da retórica pró integração regional, podemos notar que os governos progressistas acabaram por conduzir a integração regional a partir de seu próprio projeto nacional de desenvolvimento, não logrando uma reorganização estratégica do tipo de desenvolvimento das economias da região.

Capítulo 3 - A Odebrecht: de empresa local à corporação transnacional

Buscamos, nos capítulos anteriores, estabelecer uma discussão teórica sobre a literatura do desenvolvimento e da integração regional. Nosso objetivo, ali, foi preparar o terreno para o estudo de nosso objeto de análise primordial, a saber, o processo de internacionalização e transnacionalização da Construtora Norberto Odebrecht (CNO), braço da engenharia pesada da Holding Odebrecht.

Quando, no segundo capítulo, voltamo-nos ao estudo das condicionantes da integração regional americana, tivemos por objetivo apontar os hiatos que historicamente justificam o déficit de infraestrutura da região, sob o qual, essencialmente, a CNO se volta em sua internacionalização. Já quando, no primeiro capítulo, avançamos sobre o debate travado na CEPAL sobre os modelos de desenvolvimento regionais, buscamos preparar o terreno para a ascensão do pensamento neoestruturalista, que surge em meados dos anos 1980. Este é o principal responsável por influenciar os governos Lula a adotarem políticas de fortalecimento de grupos nacionais considerados estratégicos.

A escolha pela CNO justifica-se, essencialmente, por dois fatores. Primeiro, sua atuação é fundamental para a realização da nossa – ainda insuficiente – integração física regional. Com o maior *backlog* (projetos em carteira) das empresas de engenharia da região, a CNO é responsável direta pela construção de hidrelétricas, estradas, complexos de irrigação, portos, além de diversas outras obras sem as quais seria impossível discutir, de fato, uma integração do continente. Além disso, enquanto empresa privada de país semiperiférico, ela é, simultaneamente, importante instrumento de desenvolvimento à maior economia da região, o Brasil, garantindo divisas, empregos (de alta e baixa qualificação), inovação tecnológica e meios que, ainda que de forma indireta, propiciam melhores condições para postulação do país enquanto *paymaster* regional.

Buscando contribuir para o debate da história empresarial brasileira, utiliza-se como fonte, nesta seção: estudos sobre as grandes empreiteiras brasileiras e sua atuação; informações disponibilizadas pelo site da Holding Odebrecht – de domínio público –, reportagens de periódicos; listagens de obras financiadas pelo BNDES e realizadas no cenário da IIRSA (disponibilizadas pelos sítios eletrônicos de ambos); e, essencialmente, as revistas *Odebrecht Informa*, material próprio da empresa³⁵.

³⁵ A respeito da Revista *Odebrecht Informa* e a sua forma de utilização, é sugerido retornar ao início da dissertação, em sua introdução.

O capítulo se divide em quatro partes. A primeira objetiva analisar um processo que parte do surgimento da então pequena construtora, em 1945, com Norberto Odebrecht à frente, até a sua transformação em uma das grandes construtoras nacionais, o que se dá durante o período da Ditadura Militar. A segunda aborda a internacionalização da empresa, com a análise de dois estudos de caso específicos: as obras em Charcani, no Peru, em 1969, e no Rio Mau Le, no Chile, dois anos depois. A escolha por essas duas obras, além do marco temporal, explica-se pelo peso dada a ambas – principalmente à Charcani – pela própria construtora, que busca, em suas revistas de circulação interna, construir uma narrativa de espécie de “mito fundacional” da CNO.

A terceira parte trata da segunda fase de internacionalização da empreiteira, ou, melhor dizendo, de sua transnacionalização. Aqui, tentamos compreender os métodos empregados pela empresa para seu sucesso, em diálogo com uma bibliografia de internacionalização de empresas. Por fim, discute-se a atuação da CNO na América Latina nos anos 2000, enxergando-a como parte fundamental aos propósitos da integração regional, que então se fortaleciam especialmente através de projetos como a IIRSA. Além disso, contextualiza-se essa atuação da construtora no escopo mais amplo da chegada ao poder executivo do Partido dos Trabalhadores no Brasil.

Assim, o capítulo tem por objetivo, mediante a historicização do processo de internacionalização da CNO, compreender como a construtora atuou no contexto da integração regional.

3.1. Da Bahia para o Brasil

Em 2003, é publicado *Missão selva*, livro responsável por narrar a História do engenheiro Emil Odebrecht. O livro conta a história do patriarca da família Odebrecht, prussiano proveniente de uma tradicional família luterana, que migra para a Colônia de Blumenau, em finais do Século XIX. Ali, Emil Odebrecht lidera missões de risco contribuindo de forma significativa para o “desenvolvimento nacional”.

O livro se inicia com um prefácio assinado pelo seu autor, Moacir de Castro, em que é estabelecida uma comparação entre o prussiano e o Marechal Rondon, proeminente figura da História brasileira e um dos responsáveis pela interiorização e ligação das regiões de Goiás, Mato Grosso e Amazonas com o restante do país. Ambos, na visão de Castro, seriam imbuídos de “forte espírito missionário”, que os compelia a, de forma “altruísta”, abandonar o comodismo de suas vidas em prol da contribuição ao

desenvolvimento de seu país/colônia mediante uma “ética do trabalho”.

Para além disso, os dois se assemelham, no que toca à forma que visualizam a questão indígena: enquanto Rondon, sabidamente, atua na construção do Serviço de Proteção ao Índio, nos anos 1960, o livro discorre como Emil, à época, adota uma postura distinta de seus pares, não considerando o índio um problema da região. O livro, então, se desenvolve narrando a história de vida do Patriarca, sempre à busca de sua construção enquanto indivíduo movido por princípios tais como coragem, resiliência, inteligência, amor ao trabalho, retidão de caráter e, principalmente, “constante capacidade de inovação” (CASTRO, 2003, p. 83).³⁶

O livro, aparentemente sem grandes pretensões que não a reconstrução do histórico familiar dos Odebrecht, carrega consigo, subliminarmente, uma narrativa que pretende criar um nexo causal entre o primeiro Odebrecht em solo nacional e a *TEO* (Tecnologia Empresaria Odebrecht, uma espécie de conjunto de valores difundidos como essenciais para trabalhadores da empresa), fixando um conjunto de valores sobre o comportamento ético e prático esperado de um funcionário da CNO. Serve, assim, como uma espécie de “mito fundacional” de um *ethos* Odebrecht, sistematizado no livro *Sobreviver, Crescer e Perpetuar – Tecnologia Empresarial Odebrecht*, escrito pelo fundador da CNO, Norberto Odebrecht (ODEBRECHT, 2002).

Contudo, a narrativa oficial construída pela Organização, centrada no papel desempenhado pelos agentes históricos e sua contribuição para a “sobrevivência, o crescimento e a perpetuação” da empresa, não dá conta, sozinha, de explicar o processo de transformação de uma pequena companhia de engenharia da Bahia em uma das maiores da engenharia nacional nos anos 1960, e numa empresa transnacionalizada entre fins de 1990 e início dos anos 2000.

A fundação da firma de Norberto Odebrecht data do ano de 1944, quando, após resolver questões judiciais envolvendo a empresa de seu pai – a Emílio Odebrecht & Cia. –, ele refunda a empresa sob seu comando. Na prática, porém, desde os dezoito anos,

³⁶ O tom em essência laudatório da obra dialoga com um tipo de historiografia empresarial bastante característica. Conforme apontado por Mendes, esse campo de análise, ao longo dos anos, é marcado por um choque que opõe, de um lado, “a história institucional, mais ou menos apologética, na qual se narram, quase em exclusivo, os momentos gloriosos da empresa e a ação dos seus empresários, dirigentes e quadros mais destacados. (...) [A esta se opõe, por outro lado] a história feita por profissionais, inclusive acadêmicos, cujo objetivo primordial é não elogiar ou enaltecer mas, sobretudo, compreender e explicar o percurso da empresa e dos agentes e intervenientes no processo, tendo em consideração os êxitos e os fracassos, os momentos altos mas também as vicissitudes, a gestão eficiente e de sucesso, mas igualmente a que viria a manifestar-se desadequada; isto é, a vida da empresa.” (MENDES, 2010, p. 283-284).

Norberto Odebrecht já exercia o comando da Emílio Odebrecht & Cia., à época estudante na Escola Politécnica de Salvador. Considerava a CNO, assim, “a continuação de Emílio Odebrecht que iniciara suas primeiras construções em concreto na cidade de Recife durante a terceira década do século” (DANTAS, 2007, p. 74).

Conforme posto por Dantas, em sua dissertação=“*Odebrecht - a caminho da longevidade saudável?*”, defendida em 2007, o problema da dívida da empresa de seu pai é solucionado por Norberto a partir da realização de três pactos: um pacto político, com o Banco da Bahia, que ajuda a captar clientes; um pacto econômico, que garante aos clientes obras de qualidade, com menores prazos e custos; e um pacto social, que vem para promover a união entre empresários e trabalhadores.

Esses pactos podem ser interpretados, também, como uma espécie de indicativo de valores que ganham forma com o crescimento da construtora. Acerca do pacto econômico, apontado por Dantas, podemos relacioná-lo a um dos princípios norteadores da TEO: a descentralização de atividades e responsabilidades como estratégia de garantir a entrega das obras em prazos mais curtos que a média³⁷. Já com relação ao pacto político, podemos relacioná-lo com uma característica chave da construtora: o estabelecimento de uma rede de acesso privilegiada junto a órgãos estatais, responsável por garantir boas oportunidades de negócio para a CNO.

A fundação da empresa de Norberto dava-se em um período de mudanças para a indústria da construção pesada brasileira³⁸. Entre fins do século XIX e começo do XX, empresas francesas e inglesas se encarregavam da construção das hidrelétricas, das obras responsáveis pelo fornecimento de energia elétrica e, principalmente, das ferrovias de interligação das zonas de exploração do Café para o litoral, contribuindo, dessa forma, com o complexo exportador cafeeiro. Os anos 1930, no entanto, marcam o início de uma modificação desse modelo pré-existente.

³⁷ Era comum o emprego de jovens mestres-de-obras, muitas vezes colegas e antigos colegas de Norberto na faculdade, como verdadeiros gestores das obras, trabalhando com relativa autonomia, inclusive para procedimentos de compras e admissão de funcionários. Essa independência foi responsável por atrair muitos engenheiros para a empresa (DANTAS, 2007, p. 78).

³⁸ Compreendemos a indústria da construção pesada (também chamada de empreiteiras) como o setor econômico que abrange as empresas dedicadas às obras de infraestrutura. Tais empresas são responsáveis por empreendimentos contratados comumente pelo Estado, sendo responsáveis por obras de transporte (rodovias, ferrovias, hidrovias, pontes e viadutos), de energia (usinas hidrelétricas, usinas térmicas, linhas de transmissão, subestações, entre outras), de saneamento (estação de tratamento de água e esgoto, encanamento em vias públicas, emissários submarinos, etc.), de urbanização (vias públicas urbanas, calçamento, logradouros públicos e outras intervenções urbanas), obras industriais (plantas fabris, plataformas de petróleo, etc.), dutos (oleodutos, gasodutos, minerodutos e alcooldutos), além de portos e aeroportos (CAMPOS, 2014, p. 2).

A chegada ao poder de Getúlio Vargas, que data o início do processo de substituição de importações pelo qual passou o Brasil, e o consequente advento de políticas públicas visando a promoção da industrialização do país acarretam substanciais mudanças ao modelo de acumulação do capitalismo brasileiro. Bielschowsky argumenta que são dois os fatores históricos que justificam essa mudança nos anos 1930. Em primeiro lugar, a “conjugação da crise do setor agroexportador com a subversão dos preços relativos resultantes das desvalorizações cambiais e (...) a existência da capacidade ociosa acumulada nos anos 20” (BIELSCHOWSKY, 2004, p. 253) provocam uma reorientação do centro dinâmico da economia em direção ao mercado interno. Em segundo lugar, argumenta o autor a respeito do surgimento de uma burocracia composta por instituições de regulação e controle das atividades econômicas do país.

Sonia Draibe, corroborando a ideia de Bielschowsky, argumenta em favor da ideia de que a orientação da política econômica adotada pelo primeiro governo Vargas é uma entre as diversas possíveis e que, essa escolha, representa, de fato, uma reorientação do desenvolvimento econômico que toma a industrialização como um objetivo prioritário (DRAIBE, 1985, p. 88). Segundo a autora:

Novos conteúdos preencheriam o processo de estabelecimento da soberania nacional no século XIX: já não se tratava apenas de codificar sobre recursos estratégicos ante a outros Estados nacionais mas, também, de redefinir as competências e responsabilidades do poder público no controle e funcionamento de serviços considerados básicos para as atividades nacionais, que poderiam ou não ser concedidos para exploração por particulares, desde que respeitadas condições mínimas de suficiências, custo e regularidade de sua oferta. (DRAIBE, 1985, p. 84).

Essa reorientação, por sua vez, é marcada pela criação de diversos órgãos, dentre os quais merecem destaque: o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), responsável por racionalizar e controlar a carreira do funcionalismo público, em 1938; a Carteira de Exportação e importação do Banco do Brasil (Cexim), centralizando o controle sobre o comércio exterior, em 1941; a *Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional* (1940); a *Comissão Têxtil* (1942); a *Comissão Nacional de Combustíveis e Lubrificantes* (1941); a *Comissão Nacional de Ferrovias* (1941); a *Comissão Vale do Rio Doce* (1942). Anos depois, já no retorno democrático de Getúlio Vargas, é criado o BNDES, em 1952 (DRAIBE, 1985, p. 77-81).

A essa reorientação, iniciada sob a batuta dos governos Vargas, soma-se e destaca-se um adensamento do processo industrializante sob o governo Juscelino Kubitschek. O

Plano de Metas, em 1956, representa um conjunto de investimentos complementares e concentrados, capaz de promover uma alteração radical na estrutura do sistema produtivo, ao mesmo tempo em que a capacidade produtiva se amplia para além dos horizontes pré-determinados (DRAIBE, 1985, p. 13). Para o setor da engenharia pesada, em especial a intervenção estatal nos ramos do transporte e energia, somado à construção de Brasília, levam à abertura de um mercado para a engenharia pesada de grande potencialidade e dinamismo. (FERRAZ FILHO, 1981, p. 64).

É nesse bojo, inclusive, que podemos relacionar o surgimento e o fortalecimento de duas gigantes nacionais da construção pesada, que nos 1970 e 1980 se conformam enquanto as duas maiores do país: a Camargo Correa e a Andrade Gutierrez. A construtora paulista, aproveitando-se de uma ampla inserção junto aos organismos do seu estado natal, polo central da acumulação capitalista nos anos 1920 com a renda cafeeira, consegue gozar de uma espécie de protecionismo estadual, que, anos mais tarde, capacita-a para realizar a construção das então três maiores Usinas Hidrelétricas do mundo (Itaipu; Guri/Venezuela; Tucuruí/actual Tocantins) (CAMPOS, 2015. p. 85).

Já a empreiteira mineira, fundada em fins dos anos 1940, cresce na esteira do mandato de Juscelino Kubitschek enquanto governador de Minas Gerais e, depois, de seu mandato presidencial, quando ele recebe a incumbência da construção da ligação Rio-Belo Horizonte via BR-3 e da Rodovia Castelo Branco, em São Paulo (CAMPOS, 2015, p. 91). A despeito de serem trajetórias distintas, é comum a ambas o acesso privilegiado ao aparato estatal como condicionante para o seu crescimento e nacionalização.

É também nesse contexto que surge a Construtora Norberto Odebrecht (CNO), ocupando um certo vazio de empresas de construção pesada na região nordestina. Romulo de Almeida, tendo em vista o contexto da formulação do Plano de Desenvolvimento da Bahia (PLANDEB), nota que entre os anos 1955 e 1961 foram “lançadas as bases para a diversificação econômica do Estado, que culminaria com as iniciativas do Centro Industrial de Aratu, nos anos 1960, e do Polo Petroquímico de Camaçari, já nos anos 1970” (BARBOSA, 2017, p. 532).

Nesse cenário, são implementados segmentos isolados da indústria, o que leva a um processo de acumulação de capital com baixo potencial de irradiação para o estado, mas altamente lucrativos para segmentos como o da construção civil. É aí que situamos o surgimento e o fortalecimento de uma empresa de engenharia como a CNO na Bahia

(BARBOSA, 2017, p. 533).³⁹

Em 1950, é realizada a construção da primeira Hidrelétrica da Odebrecht, a Usina de Correntina. Apesar de pequena, a obra é capaz de oferecer a expertise para a construção desse tipo de empreendimento, tornando-a uma das principais empresas produtoras do Nordeste – isso em um contexto em que as empreiteiras voltavam suas lentes para a construção da faraônica Brasília. Sobre esse projeto, Norberto Odebrecht se recorda que:

Perdemos aquela oportunidade [obras em Brasília] porque, principalmente, não acreditávamos que estivesse ali o nosso futuro. (...) Também sabia que, com o pessoal do Sul distraído com o eldorado que foi Brasília, nós da Odebrecht ficávamos sós para fazer bons negócios na região e para consolidar aquele passo importante da nossa expansão. (ODEBRECHT INFORMA, 1985, p. 29).

Já o ano 1954 marca a “conquista” da Petrobras (criada um ano antes) como cliente para a construção de instalações de apoio, estações de tratamento de água, plataformas marítimas, pontes, canais, barragens, armazéns, casas de força, dragagens, laboratórios, residências, clubes, oficinas e rodovias. Sobre esse início, Dantas afirma que:

O início do relacionamento com a Petrobrás aconteceu quando a CNO participou da construção do oleoduto Catu-Candeias. A capacidade técnica demonstrada na conclusão dessa obra a capacitou para realizar outras mais complexas, em especial na extração de petróleo no mar. A construção do edifício-sede da Petrobrás no Rio de Janeiro em 1969 significou para CNO um símbolo da parceria conquistada com aquela que seria a maior empresa do Brasil anos depois. A obra foi erguida em 36 meses, tempo considerado curto para a época. (DANTAS, 2007, p. 80).

A despeito de algumas inovações que garantiram seu crescimento, como, por exemplo, a realização simultânea de todas etapas de suas construções - substituindo a então consagrada técnica de processualidade (levantamento de estrutura primeiro, paredes e rebocos depois, etc.) – responsável por maior agilidade na entrega das obras (DANTAS, 2007, p. 77), é notório que os vínculos políticos estabelecidos com os órgãos de governos estaduais foram condição imperiosa para a ascensão da construtora. No início dos anos 1970, a então 19ª maior construtora brasileira (atrás, entre outras, da também nordestina

³⁹ Inclusive, muitos dos quadros da CNO são técnicos oriundos da equipe de Rômulo de Almeida, que, originalmente, haviam participado do projeto PLANDEB. Ângelo Calmon de Sá, que assume a secretaria de Indústria e Comércio no governo Luiz Vianna Filho (1967-1971). Luiz Almeida e Victor Gradin são alguns desses exemplos de interlocução entre esferas do planejamento estatal e a CNO (BARBOSA, 2017, p. 533).

Queiroz Galvão) muda de patamar, deixando de ser uma construtora com respaldo regional para se “nacionalizar”.

As vitórias em licitações no Rio de Janeiro para a construção do campus da UERJ (1970 e 1976), do edifício-sede da Petrobras (aproveitando-se de ligação estabelecida com Geisel, ex-comandante da Petrobras e então Presidente do Brasil)⁴⁰, do Aeroporto Internacional do Galeão e da Usina Termonuclear Angra alçam a CNO a um novo status. A obra da Usina de Angra é vista como uma etapa importante dessa nacionalização, celebrado no próprio material disponibilizado pela Organização em seu site⁴¹. A seu respeito, Dantas afirma:

Nessa obra [Usina de Angra] foram exigidas, em seu edital publicado na década de 1970, as seguintes características: flexibilidade para adaptar-se a novas circunstâncias, com reconhecida experiência em obras industriais; acervo de serviços diversificados, e que não tivesse trabalhado exclusivamente com grande volume de concreto ou de movimento de terra; profissional capaz de absorver tecnologia estrangeira e de integrar-se às diversas consultorias e projetistas, fornecedores de equipamentos e montadoras. Juntamente com a empresa americana *J. A. Jones Construction Company*, de tradição em construções nucleares, a CNO apresentou a proposta comercialmente mais adequada. (DANTAS, 2007, p. 82).

Em meados da década de 1970, com a construção da Ponte Colombo Salles – concluída em 1975 e responsável por ligar a ilha de Florianópolis ao continente –, a CNO então contabilizava 500 obras em seu *backlog*. Disso resulta, também, a criação da superintendência do Sul, órgão administrativo com poderes de decisão e relativa autonomia, que teria por objetivo de atuação administrar crises que pudessem vir à tona ante esse demasiado crescimento e deslocamento geográfico da área de atuação inicial da empresa. Segundo a Revista *O Empreiteiro*, entre 1974 e 1976, a CNO salta da 19ª para a 3ª posição dentre as maiores construtoras brasileiras (perdendo para as já citadas Camargo Correa e Andrade Gutierrez), e oscila entre a 6ª e a 3ª posições nos anos subsequentes (CAMPOS, 2015, p. 98).

Assim, não é exagero afirmar que o “ciclo desenvolvimentista”, compreendido aqui como a ação industrializante empreendida pelo Estado brasileiro e seus organismos

⁴⁰ A obra de Pedro Campos demonstra com maestria as ligações da CNO e demais construtoras pesadas com o Estado brasileiro e o grande empresariado durante a ditadura. A título de exemplo: para além da já citada ligação com Geisel, o autor salienta a decisiva participação de Ângelo Calmon de Sá – do banco Econômico, e associado ao grupo Mariani nas privatizações do setor petroquímico na empresa. Ver Campos (2015, p. 101).

⁴¹ Disponível em: <<https://www.odebrecht.com/pt-br/organizacao-odebrecht/historia>>. Acesso em: 30 dez. 2019.

burocráticos, a partir dos anos 1930, é primordial para a mudança de paradigma na engenharia pesada nacional. Primeiro porque é através do investimento governamental nas obras de infraestrutura do país – sobretudo com o Plano de Metas – que se criam as condições da proliferação de grandes empresas da engenharia pesada. E segundo porque é mediante a atuação dos organismos burocráticos estatais que se ofertam os meios – recursos, logística, projetos – para o desenvolvimento desse ramo industrial.

A afirmativa de que os anos 1950-1960 assistem à consolidação de um setor industrial nacional que ocupa um espaço antes pertencente ao capital estrangeiro, pode, a princípio, causar algum estranhamento diante do exposto ao longo do primeiro capítulo da nossa dissertação. A supracitada Sonia Draibe, a título de exemplo, afirma que o Plano de Metas, ao regulamentar a atuação do capital nacional e das multinacionais em solo brasileiro, representa, também, um fortalecimento destas últimas (DRAIBE, 1985, p. 242-243). Já Evans (1982), ao utilizar o exemplo da indústria petroquímica como ilustração prática de seu modelo teórico⁴², postula que o capital privado nacional (o Grupo Capuava) deve ser compreendido apenas como um elo a preencher o vazio entre as cadeias preenchidas pela Petrobras (refino do Petróleo cru) e pela Union Carbide (multinacional responsável pela produção de plásticos).

A obra de Giovanni Arrighi, *A ilusão do desenvolvimento*, contudo, pode contribuir para solucionar essa aparente contradição. O autor parte do modelo proposto por Wallerstein, segundo o qual a economia mundial pode ser compreendida sob uma perspectiva totalizante, da qual participam países ocupando posições “centrais” – nos quais se desenvolvem, primordialmente, atividades que controlam uma grande parte do excedente total produzido dentro da cadeia de mercadorias – e periféricas – marcadas pela profusão de atividades que controlam pouco ou nada desse excedente total. Entre essas duas zonas, no entanto, Arrighi concebe a existência de um espaço intermediário, ou zona semiperiférica (ARRIGHI, 1997, p. 138).

A despeito de praticamente todas as economias possuírem, em seu interior, uma combinação de atividades centrais e periféricas, os países da semiperiferia são marcados por uma combinação mais ou menos equânime dessas atividades⁴³. Dessa forma, o Brasil,

⁴² Segundo o autor, o Brasil é marcado por um modelo de desenvolvimento em forma de um tripé. As multinacionais representam a força motriz da acumulação de capital, a burocracia estatal é imprescindível à adoção de um projeto de desenvolvimento e o capital nacional privado teria um papel complementar nessa estrutura produtiva.

⁴³ Nas palavras do autor: “A legitimidade e estabilidade desse sistema altamente desigual e polarizador são reforçadas pela existência de países semiperiféricos, definidos como aqueles que incluem, dentro de suas fronteiras, uma combinação mais ou menos igual de atividades do núcleo orgânico e periféricas.

visto por Arrighi como um dos exemplos de países semiperiféricos, seria marcado, historicamente, pela convivência de atividades do núcleo central e periférico em seu interior.

Mas não só sua condição semiperiférica explica as razões do desenvolvimento desse tipo de atividade industrial no Brasil. Ferraz Filho, em sua tese, salienta o que considera uma “especificidade” do ramo da engenharia pesada. Tal singularidade pode ser explicada por três pontos. Em primeiro lugar, na construção pesada, há a possibilidade de se fragmentar obras ou contratar outras empresas para serviços específicos que não exigem da construtora uma grande mobilização de capital; uma obra rodoviária, por exemplo, pode ser desmembrada em diferentes lotes. Em segundo lugar, ainda dialogando com a questão do capital, afirma o autor que a própria garantia de um contrato pode significar os meios de conseguir recursos para a aquisição de alguns equipamentos, por exemplo. Por fim e, talvez mais significativamente, Ferraz considera que a questão tecnológica não representa uma barreira à entrada do capital privado no ramo: além de a tecnologia vir embutida no próprio equipamento, é possível absorver técnicas de construção no próprio ato de construir. No caso da necessidade em adquirir conhecimentos mais avançados, é sempre possível a contratação de uma consultora ou firmar alianças com firmas estrangeiras (FERRAZ FILHO, 1981, p. 86-87).

Em suma: para o ramo da construção pesada, mais importante que a atividade tecnológica em si (espaço este amplamente dominado pelas empresas multinacionais, como é o caso da indústria petroquímica, atividade de maior complexidade tecnológica, sobre a qual se debruça Peter Evans) é a capacidade de a companhia se relacionar com os diferentes agentes estatais, logrando um espaço de atuação privilegiado. Em outros termos, por ser a construção pesada uma área de atuação que não carrega em si grande complexidade tecnológica, é historicamente possível e observável a ocupação desse ramo industrial por empresas oriundas de zonas semiperiféricas. Nas palavras de Ferraz Filho (1981, p. 94): “É importante sublinhar que em se tratando de construção pesada, a articulação política parece ser um atributo prévio para que uma determinada empresa possa alcançar um patamar onde o ‘desempenho econômico’ se torne um dado significativo (...)”.

Exatamente devido a essa combinação mais ou menos igual de atividades do núcleo orgânico e atividades periféricas, desenvolvidas dentro de suas fronteiras, supõe-se que os Estados semiperiféricos têm o poder de resistir à periferização, embora não poder suficiente para superá-la completamente e passar a fazer parte do núcleo orgânico.” (ARRIGHI, 1997, p. 140).

Não por acaso, para Ricardo Mendes e Ricardo Sennes, da consultoria Prospectiva, o sucesso da CNO, em seu processo de internacionalização, diversificação e crescimento, deve ser explicado justamente por um *know-how* e um *project finance* próprios: seus mecanismos de atuação lhes permitem acessar lugares privilegiados que possibilitam arrematar as melhores obras para sua carteira; isso teria uma importância, inclusive, maior do que o próprio desenvolvimento de uma tecnologia particular em seus canteiros de obras (MENDES, 2019).⁴⁴

Dessa forma, podemos apontar que a liderança nacional, num primeiro momento, e o crescimento regional, num segundo momento, da indústria de engenharia pesada brasileira não se constituem em uma negação ao modelo de Evans, mas, em realidade, na conformação de um ramo singular da indústria nacional. Por suas características próprias, essa indústria consegue progredir sem estar tutelada pelas empresas multinacionais, sendo, portanto, um espaço chave para o desenvolvimento de um capital nacional robusto.

Na transição do final da década de 1970 e início dos anos 1980, a CNO ingressa em um ciclo de grandes obras – como o Complexo Hidrelétrico Pedra do Cavalo, em Cachoeira, na Bahia; o Sistema de Abastecimento de Água Riachão Potengi, no Ceará; a Terceira Ponte de Vitória, no Espírito Santo; e o Complexo siderúrgico da Açominas, em Ouro Branco, Minas Gerais. Estas catapultam a empresa para um patamar de importância nacional. Concomitante a esse crescimento, há a criação, em 1981, da Holding Odebrecht, “voltada para a preservação das concepções filosóficas e direcionamento dos negócios”⁴⁵.

Paralelo a esse aumento de magnitude nacional, a Holding passa por um processo, liderado pela CNO, de diversificação dos negócios da empresa – em 1979, cria-se a Odebrecht Perfurações Ltda., responsável pela perfuração de poços de petróleo e adquire-se 1/3 do capital da CPC (Companhia Petroquímica Camaçari), marcando o ingresso do Grupo no setor petroquímico⁴⁶ – e de internacionalização. É justamente esse início do processo de internacionalização o tema sobre o qual nos detemos na próxima seção.

⁴⁴ A respeito desse tema nos deteremos com maior profundidade nas próximas partes do capítulo, em que serão aprofundadas as obras realizadas no continente americano pela CNO.

⁴⁵ Disponível em: <<https://www.odebrecht.com/pt-br/organizacao-odebrecht/historia>>. Acesso em: 30 dez. 2019.

⁴⁶ Entre 1974 e 1979, já no governo Geisel e com as obras e financiamentos públicos do 2º Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), a CNO realiza novas construções no ramo da infraestrutura, como metrô, usinas, submarinos, aeroportos e pontes com grandes vãos.

3.2. Charcani e Mau Le: da internacionalização à construção do *Modus Operandi*

“A Odebrecht atua internacionalmente desde o final da década de 70. Vivíamos o milagre brasileiro, mas fizemos uma reflexão e concluímos que o crescimento daquele período não era sustentável. Como nossa vocação era, e continua sendo, crescer, precisávamos, então, identificar oportunidades para assegurar a continuidade de nosso crescimento e começamos a estudar três hipóteses: diversificar nossos negócios; fortalecer nossa posição em engenharia no Brasil, mediante aquisições ou ir para o exterior. Optamos pelas três.” (ODEBRECHT, 2008, p. 8)

Em um cenário de crescimento e consolidação, em que a CNO se firma como uma das principais empresas do ramo da engenharia pesada nacional, como visto na última seção, o final da década de 1970 assiste ao início do seu processo de internacionalização⁴⁷.

A ideia da internacionalização já era discutida anteriormente dentro da empresa, como aponta a obra de Norberto Odebrecht, *Sobreviver, crescer e perpetuar – Tecnologia Empresarial Odebrecht*. Na visão do autor, por vivermos em uma era na qual “o conhecimento passa a ser um valor mais importante do que o próprio patrimônio tangível”, é essencial, para a sobrevivência, o crescimento e a perpetuação da empresa, a constante busca pela *inovação* e pela *criatividade* de suas equipes, elevando assim o patamar da Odebrecht (ODEBRECHT, 2002, p. 22-23). Essa relação entre o binômio inovação-criatividade e a internacionalização, demonstrada por Fajnzylber (1983, p. 345-350) e discutida no primeiro capítulo da tese, é latente. Afinal, uma indústria eficiente é sinônimo de uma indústria capaz de criar condições para alcançar um ritmo de crescimento elevado, mantido no curso do desenvolvimento tecnológico. Para se alcançar esse cenário, adquire importância fundamental a busca pelo mercado externo, arena de

⁴⁷ As definições sobre os conceitos de internacionalização e transnacionalização variam de forma recorrente entre os mais diversos autores. Alguns, como Costa, optam pela simplificação ao enquadrá-las sob um mesmo espectro (COSTA, 2011, p. 10). R.D. Robinson opta por uma diferenciação que elenca três estágios, a depender do grau de inserção internacional da empresa. A empresa internacional consiste na primeira etapa, em que uma entidade nacional possui algumas atividades em outros países, não influenciando de forma decisiva nos rumos da empresa; a empresa multinacional é marcada pela expansão de atuação por várias nacionalidades, tanto na esfera comercial quanto produtiva, mantendo, contudo, um centro nacional (dialogando aqui com a clássica perspectiva de Dunning); já a transnacional representa a “anacionalidade”, isto é, a empresa sem centro decisório nacional (DOELINGER; CAVALCANTI, 1979, p. 9). A despeito de julgarmos interessante o caráter didático da diferenciação de Robinson, divergimos aqui da sua concepção de anacionalidade das empresas transnacionais. Valemo-nos aqui, preferencialmente, da perspectiva de Dicken, para quem uma corporação transnacional é aquela que atinge um nível marcado por: coordenação e controle de vários estágios de cadeias produtivas em diferentes países; habilidade de tomar vantagens geográficas e políticas estatais para ampliar sua capacidade produtiva; flexibilidade geográfica para mudar suas fontes de operações entre diferentes localizações geográficas (DICKEN, 1998, p. 177).

maior competitividade e potencialidade para ampliar a inovação e a capacidade criativa⁴⁸.

Ora, mas como salienta Armando Costa, a internacionalização de empresas tem relação íntima com a posição ocupada pelo país sede na divisão internacional do trabalho (COSTA, 2011, p. 10-11). Giovanni Arrighi, aprofundando a visão do autor, argumenta que o grande (e crescente) diferencial entre recompensas que advêm das atividades típicas do núcleo orgânico e aquelas que advêm das atividades periféricas reflete-se, necessariamente, na capacidade dos Estados do núcleo orgânico (e, por extensão, na incapacidade dos Estados periféricos) em: (a) controlar o acesso de todas as principais cadeias de mercadorias aos escoadouros que garantam melhor remuneração; (b) fornecer a infraestrutura e os serviços exigidos por atividades típicas de núcleo orgânico; (c) criar um clima político favorável à capacidade empresarial capitalista (ARRIGHI, 1997, p. 155).

É exatamente nesse hiato, entre países que se ocupam primordialmente de atividades periféricas ou centrais, que está a supracitada semiperiferia. Não é, assim, acaso que, entre fins dos anos 1970 e 1980, com o fenômeno da aparição de algumas empresas transnacionais de países periféricos, suas sedes concentram-se, sobretudo, no Brasil, na Argentina e no México, os parques industriais com algum potencial na região latino-americana. Inclusive, estes são vistos, pelo próprio Arrighi, como países que postulam essa posição intermediária na divisão internacional do trabalho.

A escolha da região geográfica sul-americana como ponto de partida para o processo de internacionalização é explicada por Renato Martins, então responsável pelo Desenvolvimento de Negócios na Holding Odebrecht:

Vários fatores determinaram nossa caminhada rumo a outros países a partir da América do Sul: proximidade geográfica, melhor possibilidade de coordenação e apoio, maior suporte do Governo brasileiro naquela época e proximidade de idioma e cultura. Identificamos países que desejavam receber uma colaboração, efetivada por meio de nosso trabalho e da aplicação de nossa tecnologia. (...) (ODEBRECHT INFORMA, 1995, p. 4).

⁴⁸ Uma outra condição favorável é que, nessa mesma época, a exportação de serviços de engenharia ganha importância no cenário mundial. Exportadores tradicionais, como França e Inglaterra, aumentam seus volumes de contratos ao mesmo tempo em que novos competidores, como a Coreia do Sul e a Índia, entram em cena. Nesse ambiente competitivo, a engenharia brasileira é considerada por alguns como uma fonte de tecnologia intermediária. Esse caráter conferido às empresas do país traduz-se em um conhecimento inigualável ao dos países desenvolvidos, porém suficiente para realizar grandes obras, sobretudo, em países em desenvolvimento, cujas condições econômicas se aproximam às do Brasil (DANTAS, 2007, p. 54).

A proximidade geográfica, como apontada por Martins, é um fator chave para o início do processo de internacionalização. Isso se justifica não só pela questão da proximidade cultural, mas, também, pelas dificuldades logísticas intrínsecas à atuação de uma construtora em solo estrangeiro – como é possível de depreender através da análise da própria complexidade que assumem as bases de apoio internacional da empresa.

O volume 112 da Revista Odebrecht Informa traz um especial sobre a Base de Apoio Internacional (BAI) da Holding, localizada na zona norte do Rio de Janeiro, que ilustra bem esse nível de complexidade. São 2 mil m² só de área coberta, nos quais se despacham desde peças, materiais e equipamentos destinados à execução de obras, tais como tratores ou vigas, até objetos de uso particular, como frutas ou objetos de higiene pessoal (ODEBRECHT INFORMA, 2004a, p. 30). Dessa forma, o estabelecimento de contratos em localidades próximas constitui enorme facilitador à logística do transporte dessa vasta gama de materiais necessários e à continuidade das atividades da empresa em solo estrangeiro.

Além desse fator de ordem da dinâmica interna da própria empresa, convém destacar outro, também apontado por Martins, de ordem mais geopolítica: o estímulo e o suporte oferecidos pelo governo brasileiro ao crescimento interno, em um primeiro momento (como abordado na seção anterior); e, num segundo momento, seu apoio ao estabelecimento de atividades em países da região. Em um contexto de solapamento das tímidas iniciativas da ALADI para a promoção de uma integração regional nos marcos da liberalização comercial, mediante a construção de acordos bilaterais⁴⁹, consequências diretas dos sucessivos golpes militares regionais, as empreiteiras poderiam funcionar para o governo brasileiro como um mecanismo para acelerar tentativas de, se não integração, ao menos avanços de acordos comerciais entre o Brasil e outros países da região.

Roberto Abdenur – embaixador brasileiro em Quito, no Equador, na década de 1980 – reforça a importância da presença da CNO no país. As obras da península de Santa Elena (detectadas, inclusive, pela embaixada brasileira em Quito⁵⁰) e, consequentemente, os mais de US\$ 100 milhões que seguem anualmente para o país andino, são responsáveis diretos pela ampliação comercial entre Brasil e Equador, tornando o primeiro um dos

⁴⁹ Sobre esse ponto, recomenda-se voltar à seção dois do segundo capítulo da dissertação.

⁵⁰ Na próxima seção, tratamos do caso da internacionalização para o Equador, entre as décadas de 1980 e 1990. No entanto, convém aqui destacar um ponto significativo: a presença de um órgão de Estado brasileiro em território estrangeiro, garantindo informações privilegiadas para a atuação das empreiteiras, não se constitui regra para a internacionalização destas. No caso do continente africano, por exemplo, é comum ocorrer o processo inverso: a presença das empreiteiras, ali, antecede o próprio Estado brasileiro, que, muitas vezes, vale-se da atuação desses órgãos privados para promover pontes para sua atuação.

quatro principais parceiros do segundo (ODEBRECHT INFORMA, 1988a, p. 11).

Luiz Almeida, responsável por Desenvolvimento de Negócios e integrante do Conselho de Administração da Odebrecht S.A. também reforça esse elo entre empresa e governo brasileiro:

Nos primeiros anos, o modelo era de exportação de serviços a partir do Brasil. A atuação se baseava na visão estratégica de que deveríamos buscar boas oportunidades, nas quais pudéssemos nos diferenciar em relação a outras empresas, e, especialmente, onde houvesse interesse do governo brasileiro em estreitar relações com o país cliente. (...) (ODEBRECHT INFORMA, 1994a, p. 19).

A respeito dessa vinculação entre empresa e poder estatal, não é acaso que a assinatura do primeiro contrato internacional da CNO – a construção da Hidrelétrica de Charcani, na região de Arequipa, no Peru – seja parte integrante da declaração conjunta entre os presidentes João Figueiredo e Morales Bermúdez, do Peru, durante visita deste ao Brasil. Objetivando reafirmar a importância de se manter a integração dos países latino-americanos, o contrato assinado entre a Electroperu e a CNO, em consórcio com a Harrison Overseas Construction (Canadá) – que detinha 10% da obra –, estipula um crédito entre o Banco do Brasil e o Governo do Peru, no valor de US\$ 89 milhões.

Figura 5 – Foto da assinatura do contrato de Charcani

Da esquerda à direita: Oswaldo Colin, (Presidente do Banco do Brasil), Ministro Karlos Rischbieter, Embaixador Paulo Tarso Flecha Lima, Norberto Odebrecht, José Loaysa (Presidente da Cofide – Corporación Financiera de Desarrollo), Javier Ruete (Ministro da Economia peruano), Azi Wolfenson e Alexandre Bevuza (respectivamente, Presidente e Assistente da Electroperu). Fonte: Odebrecht Informa (1980, p. 11).

Situada 35km a nordeste de Arequipa, segunda cidade mais importante do Peru, a Usina Charcani V, com capacidade geradora de 135Mw, rapidamente torna-se a principal Usina do Rio Chili, importante veio local. A demanda pela obra, por parte do governo peruano, é explicada pela incapacidade das cinco outras Usinas da região (Charcani I, II, III, IV e VI) de abastecer Arequipa e as indústrias de mineração locais, já que totalizam um potencial de 35Mw, insuficiente para uma demanda local ao redor de 60Mw.

A obra é considerada de grande dificuldade técnica: 95% das atividades realizadas seriam subterrâneas, em uma região da Cordilheira dos Andes constantemente sujeita a abalos sísmicos (10 por dia, em média). Além disso, houve uma obra prévia à sua construção: um teleférico de 1200m de extensão para o transporte de funcionários até a parte alta da obra, situada entre 3 e 4 mil metros de altitude, com uma temperatura de até -18C. Ainda sobre as dificuldades técnicas da obra, a reportagem da revista afirma:

(...) A hidroelétrica exige a perfuração de um conduto quase na vertical (com 52,5° de inclinação em relação ao plano horizontal) e com 640m de altura, mais alto que o Corcovado. Será necessária perfurar e construir túneis numa extensão de 13 quilômetros e uma casa de máquinas subterrânea, com 40 metros de altura. As demais obras subterrâneas e de superfície serão executadas em rochas que variam de tamanho, com os trabalhos sendo executados em meio a temperaturas elevadíssimas, a emissões de gases venenosos e a água quente. (ODEBRECHT INFORMA, 1980, p. 12).

Para possibilitar o desenvolvimento de uma empreitada com elevada dificuldade técnica, a obra previa o emprego de uma máquina de tecnologia avançada, a “Boring Machine” (ou “Mole”), equipamento capaz de perfurar a rocha sem utilizar explosivos, evitando assim a sobreescavação. Tal máquina possui também um equipamento a laser capaz de escavar dentro do alinhamento e das coordenadas do projeto.

Como construções prévias a Charcani V, em 1979, o projeto elaborado pelo INIE (Instituto de Investigaciones Energéticas y Servicios de Ingeniería Eléctrica) previu, também, a construção de duas estradas de acesso ao local. Uma delas com 14km e outra com 13km, sendo esta última construída na encosta do Vulcão Misti. Essa dificuldade extra torna necessário, ainda, a anterior construção de um canteiro de apoio nas proximidades da Barragem de Aguada Blanca (ODEBRECHT INFORMA, 1980, p. 11).

A segunda obra internacional da CNO se dá no Chile, em 1981, com a realização do desvio do Rio Maule, na região de Maule, zona central do país andino, para a

construção da Hidrelétrica de Colbún-Machicura. A obra inicia-se com a construção de dois túneis paralelos, revestidos de concreto, com seção livre de 220m², e culmina na construção final de duas Hidrelétricas, com capacidade geradora final de 890Mw. Como resultado da obra, há um substancial aumento do potencial energético regional, que possibilita irrigar uma vasta região agrícola (ODEBRECHT INFORMA, 1981a, p. 14).

Marc Altit - líder da negociação para assinatura de contrato no Peru e, que, mais tarde, passou a viver em Londres, tornando-se responsável pelo desenvolvimento de negócios internacionais, na Companhia Brasileira de Projetos e Obras (CBPO) – afirma que: “Charcani e Colbún-Machicura foram nosso jardim de infância” (ODEBRECHT INFORMA, 1994a, p. 18).

A escolha pelas obras de Charcani e Rio Maule para iniciar a historicização do processo de internacionalização da CNO na América Latina justifica-se, evidentemente, pelo fato de serem temporalmente as primeiras a serem realizadas⁵¹. Contudo, esse pioneirismo não obedece somente a um critério narrativo do presente capítulo, mas, além disso, o estudo de caso das obras nos possibilita compreender um certo tipo de *modus operandi* da companhia nesse tipo de empreitada.

Inicialmente, importa destacar o que a Organização afirma ser “a funcionalidade do modelo de gestão da CNO para a atuação internacional”: a delegação de poder de decisão aos chamados “empresários-parceiros”, vistos como “colaboradores funcionais com características empreendedoras, responsáveis desde a prospecção à consolidação de negócios globais, de quem são esperados ações de verdadeiros sócios da organização” (e não de cumpridores de serviços em uma organização hierarquizada) (MAZOLA; OLIVEIRA JUNIOR, 2006, p. 6). Tendo em vista a teoria da descentralização, oposta por Norberto Odebrecht anos antes, a atuação dos “empresários parceiros” consiste na operacionalização prática daquela teoria.

Essa descentralização (ou a conformação da “pequena empresa”, nas palavras de Norberto) é vista pela Organização como crucial para, simultaneamente, garantir: “a satisfação do cliente”; “a realização pessoal e profissional do ser humano que a lidera e dos integrantes de sua equipe”; “a geração de resultados que contribuam para a

⁵¹ Menciona-se que a importância dada a essas duas obras não reflete uma escolha do pesquisador: a própria empresa, ao longo de suas diversas publicações na Revista Odebrecht Informa retorna, continuamente, às duas obras, trazendo entrevistas, depoimentos, edições comemorativas etc. Não é exagero afirmar que Charcani e a transposição do Rio Maule fazem, para empresa, as vezes de uma espécie de mito fundador da internacionalização, construído e realimentado continuamente para estabelecer um tipo de indício que anunciaria, já nos anos 1970-1980, a grandiosidade futura da construtora.

sobrevivência da organização e que gerem recursos – sejam eles no campo financeiro ou na inovação - suficientes para financiar seu crescimento”. Dessa forma, afirma Norberto Odebrecht, temos na Odebrecht uma “Grande Empresa com espírito de Pequena Empresa”. Como consequência dessa descentralização, há na CNO uma “estrutura modular de empresa mais horizontal, pautada pela delegação planejada”, em que os engenheiros das obras locais possuem “certa autonomia de atuação”, sendo vistos, segundo Norberto, mais como “sócios” da empresa do que como clientes (ODEBRECHT, 2002, p. 80).

Figura 6 – Estrutura organizacional da CNO

Fonte: Mazzola e Oliveira Junior (2006, p. 8).

A imagem acima retrata a estrutura organizacional da CNO, presente desde suas primeiras obras e marcada por três níveis conhecidos por “âmbitos de atuação”. Em uma obra internacional, consiste prática da empresa, visando ampliar sua inserção na sociedade local e construir uma imagem positiva junto aos governos, que a maioria de seus funcionários, inclusive engenheiros, fossem locais (no Peru, de 876 trabalhadores, apenas 22 eram brasileiros; no Chile, a proporção chegava a 12 brasileiros em um universo de 899 trabalhadores). Contudo, os postos de liderança (em especial, o(s) líder(es) da unidade de negócio) são, quase sempre, ocupados por brasileiros morando e trabalhando no exterior, os chamados *expatriados*.

A literatura empresarial aponta que as grandes empresas, no geral, têm por prática comum enviarem funcionários, os chamados expatriados, para locais considerados

estratégicos. Assim, buscam: a) a compreensão das necessidades do mercado local, para que possa ser criada a diferenciação nos produtos, a fim de atender às preferências dos clientes e do setor, tal como promover as mudanças culturais e legais no ambiente de mercado onde irão atuar; b) aumentar as oportunidades de diferentes fatores da produção, visando economias de escala, compartilhamento de custos e investimentos por meio de diferentes mercados e unidades de negócios, o que se denomina integração global; e c) desenvolver na empresa o intercâmbio das diferentes unidades (centrais ou sucursais), para que aprendam entre si e troquem inovações e sistemas de gestão e processos (BARTLETT; GHOSHAL, 1992, p. 56).

Contudo, como apontam Pereira, Pimentel e Kato, um expatriado que ocupa uma posição de liderança, mas que, por exemplo, passe por problemas de adaptação, pode incorrer em custos diretos e indiretos para as companhias (PEREIRA; PIMENTEL; KATO, 2005, p. 60). Diante dessas dificuldades, por que então as empresas se utilizam da expatriação como técnica, estimulando inclusive que os familiares também participem desse processo (um potencial agravante dos riscos sob a estrita lógica empresarial)?

Parte da resposta está no fato de que o contato que se espera que o expatriado faça com a nova cultura não é apenas na condição de observador ou estudioso, mas, fundamentalmente, de agente. Essa ação se dá pelo contato com os diversos elementos do ambiente no qual o expatriado irá atuar: clientes, fornecedores, órgãos de governo, formadores de opinião, entre outros. Para tanto, há a necessidade de se construir um espaço de convivência desse indivíduo estratégico com a nova cultura, que possa ser fortalecido pela presença constante e marcante dos elementos culturais de origem. Uma fonte fundamental dessa força é, sem dúvida, a família⁵² (PEREIRA; PIMENTEL; KATO, 2005, p. 61).

E aí chegamos a um segundo aspecto de grande importância do diferencial da CNO em relação ao seu modo de atuação em territórios estrangeiros: o aprendizado, a absorção da cultura local, a inserção na sociedade e nas instâncias governamentais, estatais e de poder como um todo, o que possibilitam à empresa um *know-how*

⁵² A combinação entre literatura empresarial e fontes de análise primordialmente decorrentes de materiais de circulação interna da Organização produz certos limites em nossa análise. Aqui, por exemplo, somos capazes de rastrear e mapear a atuação dos expatriados em suas relações sociais estabelecidas em seu novo país de origem. Isso não significa, no entanto, omitir a atuação desses funcionários de uma grande corporação frente às instâncias estatais e do poder nas sociedades. Esse acesso privilegiado, por sua vez, assim como no caso brasileiro ou em Charcani, é responsável por garantir à construtora contratos privilegiados para suas obras. Destacamos essa relação, adiante, ao tratarmos dos casos equatoriano, estadunidense e angolano.

diferenciado quando comparado a outras grandes empresas da construção (MENDES, 2019).

A respeito da questão cultural, destaca-se, primeiro, a necessidade do conhecimento da cultura de trabalho local e suas especificidades, que variam de local para local. Para tanto, a já citada presença de trabalhadores locais compoem uma maioria é um facilitador para, por exemplo, em situações de crises/negociações, desenhar-se uma melhor saída. Fred Benzaquen Costa, um dos responsáveis pelo programa em Charcani, entre 1986 e 1988 e, depois, responsável pelo planejamento e desenvolvimento na Bento Pedroso Construções (BPC), portuguesa, relembra que:

[Em um contexto de forte greve sindical no Peru] dialogamos com os sindicatos, demonstrando que a cultura empresarial da Odebrecht não contrapõe empresários e trabalhadores, e isso nos tornou parceiros, envolvidos em decisões, realizações e resultados. (ODEBRECHT INFORMA, 1994a, p. 25).

A empresa coloca as relações de seus trabalhadores enquanto um símbolo vital dessa integração junto às culturas locais, valendo-se, inclusive, da constituição de famílias. Francisco Penteado, Gerente de Contrato para execução da termelétrica de Guacolda, no Chile, é um caso exemplar utilizado nas publicações da empresa: seu casamento com Andrea Campos Parra, chilena, e o nascimento de Luca, seu filho, representaria, aos olhos do Grupo, não só uma questão de felicidade particular do engenheiro, mas o fortalecimento de um projeto de integração da empresa junto à sociedade nativa (ODEBRECHT INFORMA, 1994a, p. 27). Mas em que medida esses funcionários não constituem elementos utilizados pela empresa para se associar a esferas do poder locais, contribuindo para lograr importantes contratos?

Paulo Welzel, Gerente do Contrato de Colbún-Machicura e, depois, Diretor de contratos da BPC, dá uma pista, destacando a necessidade do relacionamento junto a autoridades políticas chilenas para sanar possíveis problemas decorrentes da obra de Colbún-Machicura. Segundo Welzel:

Em Colbún-Machicura tivemos, enquanto empresários responsáveis pelo nosso negócio, que absorver muito rapidamente a cultura local, com vistas à integração ao meio. (...) Tínhamos de nos relacionar com autoridades chilenas, nos níveis político e estratégico, além de conhecer os aspectos administrativos e legais do funcionamento de uma empresa em outro país. (ODEBRECHT INFORMA, 1994a, p. 28).

Um outro diretor da empresa, em artigo publicado por Vladmir Britto e Fabio Oliva, vai além, esmiuçando um pouco mais como essa relação dos funcionários se associa aos poderes locais:

As formas de entrada variam muito de país para país e até em relação às obras que serão construídas. *Primeiro se coloca um funcionário, ou melhor, um empresário parceiro no país para entender como funciona esse negócio, essa indústria, suas leis, sindicatos, quais são as principais forças e, em função disso tudo, você vai pensar em uma estratégia adequada a cada situação.* Não existe regra geral, mas, a princípio, a orientação é de não comprar empresas, mas estabelecer parcerias com empresas locais que a Odebrecht considera que têm competências, mas também têm que ter complementaridades, e então fazemos um consórcio, acordo, com uma ou várias empresas locais. No contrato seguinte, vamos avaliar se precisamos ou não daquelas empresas, daqueles contratos e consórcios ou ainda daquele parceiro ou se devemos procurar outros ou ainda se vamos fazer a obra sozinhos; enfim, são formas de entrada muito variadas. Geralmente, começamos e fazemos obras com consórcios de parceria local, mas também podemos fazer sozinhos. (BRITO; OLIVA, 2009, p. 12, *itálico do autor*).

Essa visão estratégica de longo prazo perpassa a montagem de escritórios pelos expatriados, que trabalham com a inserção no país em questão – antes mesmo da assinatura de qualquer contrato –, seguida da associação de seus expatriados em clubes locais, a matrícula de filhos em escolas do país, a escolha de uma habitação estrategicamente localizada, entre outros. Isso cria uma verdadeira rede de contatos da empresa junto aos mais importantes círculos sociais do país, fundamental para acessar as grandes obras do local em questão (MENDES, 2019).

A própria inserção na comunidade peruana, por exemplo, também se dá com o patrocínio de manifestações culturais nacionais. Em 1988, a CNO patrocina a publicação do livro *Arequipa*, registro iconográfico do acervo cultural, histórico e artístico de Arequipa, região onde a empresa constrói a hidrelétrica Charcani V, em edição bilíngue de 341 páginas. Mais tarde, em 1995, comemorando os 50 anos da Organização Odebrecht e os 15 anos de atuação naquele país, é lançado, em Lima, o livro *Trujillo Precolombiano*, motivado pela descoberta de sítios arqueológicos na área dos canais de Chavimochic, outra importante obra da empresa realizada em terras peruanas (ODEBRECHT INFORMA, 1980, p. 13).

Assim, não incorremos em exagero ao afirmar que a CNO, através de seus representantes, os expatriados, busca tornar-se um verdadeiro ator social da região em que atua – fato que muitas vezes chega a preceder a própria realização da obra em questão.

Dessa forma, mais até do que a consideração de possíveis inovações tecnológicas, a empresa é capaz de se estabelecer, inicialmente, em dois importantes países sulamericanos: Chile e Peru. Mais tarde, essa presença se amplia para outros locais, excedendo inclusive a órbita sulamericana, sem com isso alterar substancialmente a dinâmica de atuação estipulada em Charcani e Mau Le. É especialmente sobre essa expansão geográfica da internacionalização da CNO que nos voltamos na seção seguinte.

3.3. A transformação em corporação capitalista transnacional⁵³

Como assinalado por Emílio Odebrecht (filho de Norberto Odebrecht e segundo a presidir a Organização), em discurso de 2008, a transição dos anos 1970-80 é marcada pela opção por expandir a atuação empresarial, simultaneamente, em três movimentos. Num primeiro nível, a CNO avança na consolidação de seu protagonismo nacional e regional com um ciclo de grandes obras, iniciadas com o Complexo Hidrelétrico Pedra do Cavalo, em Cachoeira, na Bahia, e com a ampliação de obras internacionais⁵⁴, com destaque para Equador, Chile, Peru, Estados Unidos e Angola. Em segundo lugar, o grupo expande suas áreas de atuação para outros setores, especialmente para o ramo da Petroquímica, com a criação da Odebrecht Perfurações Ltda, diversificando seus negócios. Por fim, cresce também através de fusões, aquisições e incorporações de empresas de engenharia, nacionais e internacionais.

Para melhor ilustrar, em 1981, a Companhia Brasileira de Projetos e Obras (CBPO), então sexta maior construtora do Brasil, é incorporada junto à CNO. A empresa fora, até então, responsável por obras como as Usinas de Xaventes, Avanhandava, Capivara e Foz do Areia (cuja barragem de 160m de altura era a maior do mundo em enrocamento e face de concreto) – todas localizadas na região sul –, bem como pelas Rodovia dos Imigrantes e Rodovia Castelo Branco, em São Paulo. Internacionalmente, por sua vez, a incorporação da CBPO significa uma ponte de atuação junto ao Paraguai, já que ela participa do consórcio da Hidrelétrica de Acary II nesse país (ODEBRECHT INFORMA, 2004b, p. 47).

Oscar Americano Costa, membro da CBPO, comentando sobre essa fusão, afirma:

⁵³ A respeito da diferenciação entre os conceitos de internacionalização e transnacionalização, sobretudo no que toca aos distintos níveis de intensificação desses processos, recomenda-se voltar à nota de rodapé número 47.

⁵⁴ Em 1985, as obras internacionais da construtora representam 30% de seu *backlog*. Nos anos 1990, a maioria dos ativos da CNO seria proveniente de espaços internacionais.

A nossa convivência foi bastante positiva no consórcio que executou as obras do novo Aeroporto do Galeão, com muitos pontos de sintonia na maneira de ver e conduzir os negócios. Isso favoreceu naturalmente as negociações de agora, quando Norberto Odebrecht tomou a iniciativa de nos propor essa associação. (CAMPOS, 2015, p. 103).

Cinco anos depois, em 1986, é comprada a Tenenge – Técnica Nacional de Engenharia S.A. - que participava de 40% de todo o complexo siderúrgico estatal e da instalação de mais de 1/3 do parque hidrelétrico nacional. A Tenenge, além da construção das usinas de Ilha Solteira, São Simão e Paulo Afonso IV, foi líder do consórcio de empresas responsável por Itaipu. Internacionalmente, destaca-se sua participação ativa na construção do parque da siderúrgica ACEPAR – Acero del Paraguay. Com capacidade de produção de 150mil t ao ano, o parque siderúrgico foi construído entre os anos de 1984-1987, em paralelo à realização de um conjunto de obras nos setores de petróleo, mineração, energia elétrica, papel e celulose, no Chile (ODEBRECHT INFORMA, 2004b, p. 51).

A integração dessas três empresas, que passam a atuar em grande parte enquanto Odebrecht Chile, somada à inserção da Tenenge no Chile e em consonância à prévia atuação da CNO na construção dos túneis de Maul Le e Colbun, acarreta na criação de condições para a liderança no consórcio responsável pelo túnel de adução da Hidrelétrica de Pehuenche, a 250km de Santiago, em 1987. Dois anos depois, em 1989, elas lideram a construção das fábricas da *Florestal e Industrial Santa Fe*, da *Celulosa Arauco y Constitución* e do Aeroporto Arturo Merino Benítez, em Santiago, obras que administram cerca de oito mil homens simultaneamente (ODEBRECHT INFORMA, 1996b, p. 28).

No entanto, a construção, por parte da Tenenge, da mina de Quebrada Blanca, na região norte dos Andes, em 1994, é talvez o grande desafio encontrado pelo grupo. Em uma altitude de 4400m, com temperaturas de até -15°C, a mina possuía capacidade de extração de 75mil t/ano de Cobre. O sucesso da obra, na visão de Santiago Olate, Diretor local, é resultado direto dessa integração promovida entre as empresas:

Somente a prática da descentralização [preconizada pelo TEO] faz com que um projeto dessa natureza seja executado com sucesso. A pessoa mais importante dentro da Organização, a meu ver, é o Gerente de Contrato. É quem faz a obra, sabe das necessidades e cria as soluções para os desafios propostos. (ODEBRECHT INFORMA, 1996b, p. 27).

O sucesso das empreitadas leva a Odebrecht Chile, junto às suas participantes, a uma posição de referência na construção daquele país. Só no ano de 1996, a Odebrecht Chile realiza quatro contratos, em que trabalham 1.500 pessoas: as obras na Termelétrica de Punta Patache, em Iquique; a manutenção da planta de metanol da Methanex, em Punta Arenas; a construção de linhas de transmissão de energia de 197km; e a segunda unidade da Termelétrica de Guacolda (ODEBRECHT INFORMA, 1996b, p. 28).

Se Maul Le e Charcani são o “jardim de infância” da construtora, vale também salientar o enraizamento e o crescente protagonismo que a CNO passa a deter no Peru. Com a construção de Charcani V, a companhia desenvolve, após conseguir licitação governamental, a segunda etapa do projeto Chavimochic, iniciado em 1990. Originalmente pensado para irrigação de áreas desérticas no país, com mais de 200km de canais em Chao, Virú, Moche e Chicama, além de sistemas de distribuição de água, redes de drenagem e obras complementares, Chavimochic é responsável direta por beneficiar 50mil agricultores, especialmente na cidade de Trujillo. A segunda etapa do projeto continuou com a construção do Sifão Virú, um conjunto de 3500m de tubulações em aço, com um túnel revestido de concreto de 1430m, por onde são transportados 50m³/s de água (ODEBRECHT INFORMA, 1996a, p. 23).

Além de Charcani e Chavimochic, são centenas as obras realizadas pela construtora no Peru. Após as duas, quatro merecem especial destaque, pelo seu nível de importância e complexidade: o Canal Talambo-Zaña, o Projeto Chincas, a Hidrelétrica de San Galban II e a Planta de Tratamento de Água de Trujillo.

O primeiro é parte do Projeto Especial Jequetepeque, localizado 500km ao norte de Lima, em La Libertad. A abertura de 41km de irrigação alcança uma alta produtividade: 200m de revestimento de canal por dia, totalizando 5km ao mês. Com o projeto, são irrigados 7mil ha de terras no Vale Viejo, na margem direita do Rio Santa, onde são plantadas culturas de algodão, milho e cana-de-açúcar. Também em Vale Viejo ocorre o Projeto Chincas, para irrigação de 10mil ha na província, com o suprimento de água potável na região de Ancash, 400km ao norte de Lima. A obra consiste na construção, junto ao Rio Santa, de uma tomada d’água, um canal adutor de 2360m e um desarenador (ODEBRECHT INFORMA, 1996a, p. 25).

Já a construção da Hidrelétrica de San Galbán II marca o avanço da CNO no sul do país. Dois contratos são conquistados: um para reabilitação de 14km de vias de acesso, e outro para a construção de uma vila residencial com área de 4200m². A Usina, por sua vez, é capaz de produzir 110Mw e supre o Departamento de Puno de energia elétrica. Por

fim, também em 1995, a CNO vence a concorrência para a execução da Planta de Tratamento de Água de Trujillo, beneficiando 1,2 milhões de habitantes (ODEBRECHT INFORMA, 1996a, p. 24).

A priorização, por parte da empresa, da montagem de um *backlog* fortemente internacionalizado obedece a uma necessidade ante a conjuntura nacional particular de fins dos anos 1980 e início dos anos 1990. Em um contexto de enraizamento do receituário de Washington no país, especialmente a partir do governo Fernando Collor, e de diminuição dos gastos públicos, o mercado das construções pesadas passa por um momento de retrocessos. Como observa Emílio Odebrecht, então presidente do Grupo:

A capacidade de construção da Odebrecht é maior do que as atuais possibilidades de construção no Brasil, onde o mercado global de construções está em US\$ 15bi, virtualmente a metade do que representava entre 1975-6. Especificamente, no setor da construção pesada, este montante é da ordem de US\$ 7bi. O mercado externo, portanto, não é apenas uma alternativa, mas a base de crescimento e desenvolvimento das nossas empresas da área de engenharia. (ODEBRECHT INFORMA, 1988a, p. 19).

É, portanto, nesse cenário de espraio de sua atuação na região latino-americana⁵⁵ que voltamos nossas lentes para presença da CNO no Equador. Em um país definido por Fajnzylber como uma espécie de economia de enclave, com um modelo econômico baseado na exportação de matérias-primas, o Equador era então um país cuja área propícia para agricultura era de apenas 6% – com culturas como banana, cacau, café, mandioca e batata. Esse setor representava 12% do PIB local e era responsável por absorver metade da população economicamente ativa do país.

É nesse íterim que o governo adota um amplo programa de irrigação para o país, com destaque especial para a península de Santa Elena, na costa equatoriana, área considerada estratégica para o país. Com 45 mil hectares, a região enfrenta fortes problemas climáticos, já que 90% de suas precipitações se dão entre os meses de janeiro e abril. Aproveitando as águas do Rio Daule, o projeto visava o alargamento das fronteiras agropecuárias do país, atendendo à crescente demanda interna de alimentos. Contribuiu, também, para o desenvolvimento industrial e turístico regional, transformando Santa

⁵⁵ Também nos anos 1990, a CNO avança para outros países da região, embora com menor intensidade: México (com a construção da Barragem Los Huítes), Venezuela (aqui, em especial nos anos 2000, tema para o qual nos voltamos na próxima seção) e Argentina. Sobre este último, merece destaque a obra da Hidrelétrica de Pichi Picún Leufú, em 1986, primeiro empreendimento de grande porte envolvendo os governos argentino e brasileiros, possível graças a acordos comerciais promovidos pelos presidentes Raul Alfonsín e José Sarney (ODEBRECHT INFORMA, 1987, p. 22).

Elena em um novo foco de ocupação populacional, com alívio para o impacto migratório a Quito e Guayaquil (ODEBRECHT INFORMA, 1988a, p. 17).

A obra da península de Santa Elena não apenas marca a entrada da CNO em mais um país latino-americano, como consolida um modelo de atuação característico, com envolvimento direto de órgãos do Estado brasileiro como facilitadores dessa empreitada. Orçada, à época, em US\$ 200 milhões, a obra conta com financiamento do Banco do Brasil, mediante a CACEX (Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil). Em contrapartida, além da projeção de uma empresa nacional no exterior e o posterior pagamento do financiamento, ela gera exportações brasileiras de bens de capital de aproximadamente US\$ 48mi, e de bens intermediários e de consumo durável de quase US\$ 33mi. (ODEBRECHT INFORMA, 1988b, p. 9).

Mas não só: o apoio dado pelo Estado brasileiro não se restringe apenas ao aporte financeiro, como assinalado por Roberto Abdenur, embaixador brasileiro em Quito. A exportação de serviços manufaturados, afirma o embaixador, transforma o Brasil em um dos quatro principais parceiros comerciais do Equador, sendo responsável pelo estabelecimento de uma rápida integração com o país andino.

A diplomacia brasileira, assim, mantém atuação direta no apoio aos exportadores de produtos e serviços. A própria obra de Santa Elena é detectada e comunicada pela embaixada brasileira em Quito às empresas nacionais de construção pesada. Ademais, completa o embaixador em entrevista concedida à Revista Odebrecht Informa, a embaixada é responsável direta pela criação de redes de contato entre o empresariado nacional e o governo equatoriano, ao promover missões comerciais e eventos como feiras de catálogos, bem como, principalmente, por importante lobby junto ao governo brasileiro. Assim, facilita-se a importação de produtos equatorianos (evitando uma possível retaliação comercial por parte dos andinos). Isso culmina em um acordo em que a Petrobras se responsabiliza pela compra de dez mil barris/dia de petróleo provenientes daquela nacionalidade (ODEBRECHT INFORMA, 1988b, p. 11).

A importância do papel jogado pela diplomacia brasileira, ao conquistar essa aproximação da CNO ao “ambiente nacional” local, é reconhecida por Jurandir Almeida dos Santos, então diretor da CNO no Equador:

Um contrato como este necessita da presença do prestador de serviço próximo ao cliente desde o primeiro momento. (...) A integração da equipe da Odebrecht à comunidade empresarial, ao ambiente político e aos hábitos equatorianos permitiu obter a rápida capacitação exigida pelo

contrato, complexo e de grande porte. (ODEBRECHT INFORMA, 1988b, p. 9).

Para o Equador, além da irrigação em si – fundamental para a melhoria do nível de produtividade agrícola de uma região estratégica, elevando em 250 mil toneladas por ano a produção de cereais, oleaginosas, hortaliças e frutas – importa também a geração de 10 mil empregos diretos locais. O modelo de gestão de obra – em que, dos 1700 funcionários, a CNO contrata 1000 deles (sendo quarenta brasileiros), deixando a cabo de empresas locais, como Zapatier, Coamico e Traslec, o comando dos demais – é alinhado com o ideal de descentralização preconizado pela TEO. Trata-se também de uma forma de ampliar a inserção e a aceitação da empresa na sociedade local. Na prática, ao se demonstrar aberta às influências empresariais locais, a CNO objetiva não apenas a melhoria das condições de realização das obras, como, também, a construção de vínculos com um setor importante daquela sociedade.

A respeito do grau de inserção da CNO nas instâncias de poder locais, é digno de análise o evento em comemoração aos dez anos de presença da construtora no Equador, em 1998. Comemorado na *Casa de la Cultura Ecuatoriana*, importantíssimo centro cultural de Quito, a celebração conta com a presença de cerca de 500 convidados, dentre os quais, importantes autoridades civis e militares – destaca-se a presença de Fabián Alarcón, presidente do país, acompanhado de Renato Baiardi, líder empresarial do Grupo, e Luiz Antonio Mameri, superintendente da CNO no Equador.

O evento conta com a abertura de uma exposição de arte local, além de sessenta obras patrocinadas pela empresa ao longo de sua história – em especial, no Equador. Após a exibição de um vídeo institucional da empresa, integrantes da imprensa local são convidados a participar do Concurso Nacional de Jornalismo Talentos Anônimos, cujo objetivo é apresentar trabalhos inéditos sobre a vida de cidadãos equatorianos que contribuem para o desenvolvimento de seu país. Os melhores trabalhos seriam selecionados para a publicação de um livro, patrocinado pelo Grupo Odebrecht. Também no evento, é assinado o convênio “Educar é construir”, entre a Odebrecht e o Ministério da Educação, Cultura e Desportos do Equador. Entre outros pontos, firmava-se o compromisso da empresa para que todos os seus canteiros de obras no país promovessem aulas de alfabetização aos seus trabalhadores (ODEBRECHT INFORMA, 1998, p. 34).

Figura 7 – Abertura do evento em comemoração aos dez anos da CNO no Equador

Abertura do evento na Casa de Cultura do Equador. A imagem mostra o grau de proximidade dos principais funcionários da CNO no país com a principal instância do poder governamental local, o presidente Fabián Alarcón. Fonte: Odebrecht Informa (1998, p. 35).

Ainda tratando dessa inserção do grupo na sociedade equatoriana, o Diretor-Superintendente Luiz Antonio Mameri é peça-chave: chegou ao país solteiro, com 32 anos, mas casou-se com Sandra, equatoriana, com quem teve dois filhos – Andreia (nascida em Guayaquil) e Luis Felipe (de Quito). Seu caso corrobora os estudos de Pereira, Pimentel e Kato, anteriormente comentados. Afinal, um expatriado, a despeito de potenciais “prejuízos” que, sob o diapasão exclusivamente da lógica empresarial - pode causar à empresa, consequentes de uma não adaptação ao seu novo ambiente de trabalho (cuja probabilidade tende a crescer ante a presença de sua família), é, na realidade, um ativo chave da companhia ao conseguir ser inserido na sociedade local. O próprio exemplo apontado pelo grupo – o fato de ter filhos nascidos no Equador, que, portanto, frequentarão, por exemplo, as mesmas escolas dos filhos de empresários e políticos equatorianos – é mais um fator de proximidade estabelecida entre a empresa e o novo país de atuação. Luiz Antonio Mameri, por exemplo, que aparece na entrevista concedida à revista da empresa quase como uma “subcelebridade”, aponta:

Somos uma família binacional, nosso problema é decidir onde passaremos o Natal (...) percebemos que nosso grande desafio consistia em entender essa nova comunidade, conhecer o mercado e os fornecedores, consolidar parcerias e nos integrarmos à cultura local e às regras de relacionamento com os trabalhadores do país. (ODEBRECHT INFORMA, 1998, p. 32).

Dessa forma, nota-se como, de fato, Charcani e Colbun foram o “Jardim de infância” da CNO em território latino-americano. Percebe-se o mesmo modelo de contatos privilegiados para a aquisição de novos empreendimentos – via embaixada brasileira no Equador ou via o próprio Presidente da República, no Peru – seguido por uma eficiente condução de obras, ampliada pela descentralização e pela criação de pontes com empresas locais. Estas, por sua vez, são a ponta de lança de um mais amplo projeto de fixação de raízes na sociedade – seja com a presença de expatriados ou com a condução de projetos que extrapolam a esfera da construção civil, buscando uma afirmação enquanto atores sociais locais. Tal repetição indica um sólido padrão de atuação internacional da empresa: ao construir essas relações com instâncias de poder e grupos da alta sociedade locais, ela é capaz de se afirmar enquanto liderança regional de destaque.

Como resultado, já em meados dos anos 1980, o *backlog* latino-americano supera o nacional. No ano de 2007, a maior fonte de receita bruta da construtora é, também, oriunda dessa mesma região. Seus valores percentuais, de 38%, superam, inclusive, a somatória dos mercados africano, europeu, asiático e estadunidense (juntos representariam 27% como é possível notar no gráfico abaixo:

Figura 8 – Receita bruta empresarial por distribuição geográfica (em R\$ milhões)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Odebrecht S.A. (2009, p. 9).

Embora a região latino-americana constitua-se em base central da CNO, as incorporações de outras grandes empreiteiras, somadas à diversificação da Holding e das conquistas de grandes obras a nível nacional em território brasileiro, por um lado, e as experiências prévias, especialmente possibilitadas no Peru, Chile e Equador, por outro, garantem recursos, *know how* e maior expertise para ampliação da sua atuação mundo à fora. A partir dos contratos firmados em Angola, adentrando o continente africano, e em Portugal e nos Estados Unidos, competindo e sendo capaz de conquistar vitórias em licitações de economias centrais, podemos afirmar que a CNO torna-se uma empresa de alcance global.

No ano de 1986, quando já atuavam no exterior 4.240 trabalhadores, a CNO consegue sua primeira obra no continente africano, a construção do Complexo Hidrelétrico de Capanda, em Angola. Torna-se, então, responsável pela execução das obras civis e de infra-estrutura da barragem de aproveitamento do Médio Kwanza, em consórcio integrado pela empresa Soviética Technopromexport (parceira da CNO no Peru) – responsável por projeto, fornecimento e montagem dos equipamentos de geração. A obra, na cidade de Capanda, é responsável pela produção de 520Mw, através de quatro unidades geradoras, com 110m de altura e 1200m de comprimento, formando um lago

de, aproximadamente, 160km² (ODEBRECHT INFORMA, 1987, p. 15-16).

O empreendimento em questão possui uma especificidade: a necessidade de se construir obras de infra-estrutura auxiliares para formar bases de apoio à obra em Capanda. Em Luanda, a 400km do local, bem como em Malange e Cacuso (130 e 60km), são construídos alojamentos, escritórios e verdadeiras vilas habitacionais (216 casas, atendendo a 110 famílias, com escolas, minishoppings, hospitais, etc.) para os funcionários – tanto brasileiros quanto angolanos. Além do mais, para a obra em questão, a Base Brasil, ao lado do aeroporto do Galeão, é especialmente mobilizada para o envio de suprimentos, equipamentos, materiais, serviços de informática e preparação de pessoal. Até dezembro de 1986, 30 mil itens são comprados de 1800 fornecedores (majoritariamente brasileiros), totalizando US\$ 40mi em exportações; além disso, calcula-se 201 embarques (152 aéreos e 49 marítimos). Isso exige, então, o desenvolvimento de um sistema apropriado às necessidades, interligando a obra em Angola, os escritórios no RJ e SP, e os terminais de cargas nos portos de Santos e São Paulo (ODEBRECHT INFORMA, 1987, p. 15).

A despeito da particularidade de um certo “enclausuramento” de funcionários no modus de atuação da CNO, as obras em Capanda contam, também, com forte presença angolana que, ao largo do tempo, progride concomitantemente à diminuição da presença brasileira, como notado no gráfico abaixo. Como visto anteriormente, tal prática, segundo o Grupo, para além de representar um dos princípios chave do TEO, a saber, a descentralização, é, também, uma forma de aproximação da construtora com a sociedade local, estabelecendo contatos com angolanos (ODEBRECHT INFORMA, 1995, p. 5).⁵⁶

Outro elemento que nos permite enxergar a atuação da empresa em Angola, sob a batuta de uma continuidade em acordo com um modo característico de atuação, é a forma de estabelecimento da relação entre a construtora e o(s) governo(s) nacional(is). Em 1975, sob o governo de Geisel – em quem a CNO ganha confiança, com o ciclo de obras no Aeroporto do Galeão e na Usina de Angra dos Reis, consideradas obras de segurança nacional –, o Brasil constitui o primeiro país a reconhecer formalmente a independência angolana. Esse contato é fortemente responsável por garantir, junto ao Ministro Delfim Netto, uma linha de crédito orçada em mais de US\$ 1 bilhão, bem como condições

⁵⁶ Convém aqui problematizar em que medida essa estratégia de inserção junto à sociedade local mediante a ocupação paulatina de postos de trabalho por trabalhadores nativos consiste em singularidade da CNO. É corriqueiro, dentro da atuação das firmas multinacionais, o emprego de mão de obra local não atuando em postos de comando. Em que medida a CNO utilizou isso mais do que outras empresas do ramo, por exemplo, é uma questão importante a ser levantada.

específicas de pagamento que permitem a realização da obra pela construtora. Luiz Almeida, então vice-presidente de Desenvolvimento Internacional da Odebrecht, comenta a seu respeito que:

A superação da questão do financiamento da obra foi alcançada quando Marc Altit, que atuava como diretor de desenvolvimento de negócios na área internacional da Odebrecht, estruturou um contrato inovador, com muitas variáveis e um mecanismo de garantia: o petróleo produzido em Angola. A ideia foi apresentada ao governo brasileiro, que, embora resistisse à novidade, via com bons olhos a perspectiva de contar com uma fonte fiável de petróleo numa fase em que os preços internacionais estavam elevados e havia grande disputa pelo produto. (COMO ..., 2016).

O caso da obra de Capanda ganha contornos bastante singulares com a guerra civil entre a Unita, apoiada pelos Estados Unidos e pelo apartheid sul-africano, e o MPLA, com apoio soviético e cubano. Considerada área estratégica, Capanda só se torna possível com apoio do MPLA às obras, com menção especial ao Coronel António dos Santos França N'Dalu, amigo pessoal de Luiz Almeida, e seu subalterno Jorge Silva 'Sapo', chefe do gabinete militar responsável por garantir a segurança da área onde transcorriam as obras de Capanda – que mais tarde ingressa nos quadros do grupo Odebrecht (COMO ..., 2016).

Porém, não só em países periféricos a CNO se estabelece a CNO na década de 1980: em 1989, é firmada a integração da Bento Pedroso, uma das vinte maiores construtoras de Portugal (em um universo de três mil), com a Organização Odebrecht. Tradicionalmente construtora de estradas e barragens, a Bento Pedroso passa, então, a oferecer obras de construção civil, obras em concreto e até montagem industrial; de variados contratos de pequeno porte, após a integração, a construtora portuguesa passa a atuar em contratos curtos de grande porte. Seus contratos em carteira multiplicam por 4 entre 1988 e 1989, tendo como obra de grande destaque a construção do metrô de Lisboa, anos depois (ODEBRECHT INFORMA, 1989, p. 14-15).

Como já ressaltamos, o início dos anos 1990 talvez represente o ponto alto desse processo de transnacionalização da CNO. A entrada no mercado da principal economia mundial, os Estados Unidos, é um dos aspectos da transformação, de fato, da CNO em uma empresa transnacional. Independentemente das questões técnicas a permear a obra, uma indústria brasileira atuar nos Estados Unidos detinha um peso significativo. Para

tanto, o primeiro passo dado foi a escolha pelo Estado da Flórida⁵⁷ como espaço inicial de atuação: com uma forte comunidade de imigrantes, o Estado seria a região dentro dos Estados Unidos mais “próxima” possível, em termos culturais, da América Latina, segundo os periódicos da Organização.

Para realizar a aproximação, no entanto, faz-se necessária a presença de um sócio com trânsito local para acelerar a integração da Odebrecht. Vem daí a associação da empresa com a *Church & Tower*, empresa presidida pelo cubano Jorge Mas Canosa. Tal aproximação é responsável por queimar etapas na integração com a comunidade local. Tendo em vista o caráter singular das licitações locais – em que as propostas entregues e analisadas nos aspectos técnico-comerciais são encaminhadas pelos *commissioners* para julgamento final, transmitido ao vivo pelo canal de televisão estatal –, essa ponte mostra-se de fundamental importância ao êxito dessa empreitada (ODEBRECHT INFORMA, 1991, p. 5).

Imigrante cubano vivendo na comunidade de fugitivos no estado da Flórida, Jorge Mas Canosa atuava há mais de 23 anos no mercado local. Personalidade mais influente da comunidade cubana local, Mas Canosa é responsável direto pela fundação da *Cuban American National Foundation (CANF)* após a eleição de Ronald Reagan. Com o objetivo de formalizar o lobby cubano junto ao parlamento estadunidense e promover atentados terroristas à ilha caribenha, a CANF é responsável direta pela construção de uma ferrenha política externa anti-Castro, mediante sua articulação junto a demais empresários influentes da comunidade local (O’CONNOR, 1992).

É através desse contato junto a Mas Canosa que a OFL (Odebrecht Contractors of Florida), subsidiária da CNO, passa a atuar na Flórida. A construção do Metromover (também chamado de Peoplemover), um sistema de transporte elevado composto por unidades operadas automaticamente à distância e interligado ao Metrorail (trem também elevado que abrange outras áreas de Miami), consiste em seu primeiro empreendimento no local (ODEBRECHT INFORMA, 1991, p. 5).

A despeito de se tratar de uma obra tecnicamente menos desafiadora que outras já realizadas pela empresa, o empreendimento possui grande valor simbólico para o Grupo: segundo as publicações da CNO, as palavras de Jorge Mas⁵⁸ e do prefeito do Condado de

⁵⁷ Então com 13 milhões de habitantes e um PIB na ordem de US\$ 282 bilhões, o Estado representava, sozinho, 70% do PIB brasileiro.

⁵⁸ “as obras do Metromover representam o quanto empresas latino-americanas têm capacidade para atuar em alto nível no mercado mundial (...)” (ODEBRECHT INFORMA, 1991, p. 4).

Cade⁵⁹ representam a possibilidade de inserção da empresa, prestadora de serviços com certo grau de sofisticação tecnológico de um país subdesenvolvido, em uma economia central. Não por acaso, o comentário de Luis Oswaldo Leite, diretor da OFL, a respeito da construção do Metromover, vai essencialmente nessa linha; a entrada nos Estados Unidos representava mais do que uma simples obra agregada ao seu *backlog*:

O desenvolvimento da engenharia no Brasil ocorreu em condições técnicas, logísticas e financeiras bastante complexas, o que acabou contribuindo para que adquiríssemos condições de competir em qualquer lugar do mundo. (...) *Estamos demonstrando à comunidade americana que, apesar de originários do Terceiro Mundo, somos uma empresa com padrão de qualidade do Primeiro Mundo.* (ODEBRECHT INFORMA, 1991, p. 3, *itálico nosso*).

Ora, como visto ao longo do capítulo, contudo, a despeito de a chegada a um mercado como os Estados Unidos representar um inegável sinal de sucesso do fenômeno de transnacionalização pela qual passa a construtora, o tom laudatório apresentado nas publicações da Organização nos parece muito mais obedecer à construção de uma narrativa oficial. A mesma situação – uma empresa brasileira operando uma obra nos Estados Unidos – pode ser vista sob os marcos já observados por Arrighi, sobre o caráter do desenvolvimento apresentado por alguns países semiperiféricos. Ao identificar um conjunto de países em uma zona intermediária portadora de atividades do núcleo orgânico e, simultaneamente, de atividades características da zona periférica, o autor demonstra ser possível, em um setor de sofisticação tecnológica intermediária, a atuação internacional de uma empresa oriunda de um país como o Brasil (ARRIGHI, 1997, p. 140).

O êxito com a construção do Metromover abre caminho para ampliação da presença da CNO no país: anos depois, a empreiteira arremata a construção do Viaduto Golden Glades, maior intersecção rodoviária do estado da Flórida. Trata-se de um emaranhado de rodovias e trevos por onde passam, diariamente, cerca de 400 mil veículos que trafegam entre os condados de Broward e Dade. O viaduto, construído pela OFL, tem 2464m de extensão e apoia-se em pilares de até 28m de altura (ODEBRECHT INFORMA, 1994b, p. 5).

⁵⁹ “Estive na Usina Hidrelétrica de Itaipu e pude comprovar a capacidade da engenharia brasileira. Não me surpreendo, portanto, com o desempenho da Odebrecht, de quem esperamos muito, não só nas obras do Metromover, mas no seu desenvolvimento no Condado do Cade.” (ODEBRECHT INFORMA, 1991, p. 3).

Mais tarde, vem a Ponte Merrill Barber. Quando pronta, em 1995, ostenta 1170m de extensão, com uma altura de 30m. Construída na cidade de Vero Beach, sua finalidade é substituir uma ponte basculante existente na cidade, que chega a efetuar 100 operações de abrir e fechar por dia, em função do intenso movimento de embarcações na Intra Coastal, provocando sério congestionamento no tráfego da cidade (ODEBRECHT INFORMA, 1994b, p. 6). A atuação se amplia com construções tais como a obra de impermeabilização South Dade Landfill (aterro sanitário local), o estádio do Miami Heat, o edifício garagem para o aeroporto de Miami, a ampliação do terminal de cargas do aeroporto e o pátio de manobras para aeronaves no mesmo local.

A consolidação da atuação da CNO nos Estados Unidos nos anos 1990 é, temporalmente, a última parte da segunda etapa do processo de internacionalização que nos propomos a historicizar nesse terceiro capítulo da nossa dissertação. É a partir desse processo, iniciado com a construção de Charcani, no Peru, perpassando Chile, Equador, Angola, Portugal, Venezuela, México, e culminando na chegada aos Estados Unidos, que podemos caracterizar a CNO enquanto empresa multinacional.

A conceituação de multinacional aqui abordada parte da definição de Charles Michalet, ampliada por François Chesnais. Para o primeiro, uma multinacional trata-se de “uma empresa ou grupo, em geral de grande porte que, a partir de uma base nacional, implantou no exterior várias filiais em vários países, seguindo uma estratégia e uma organização concebidas em escala mundial.” (MICHALET, 1985, p.11. apud CHESNAIS, 1996, p.73).

Já François Chesnais, esmiuçando o conceito proposto por Michalet, argumenta em favor da utilidade desse conceito, retomando que uma empresa multinacional – invariavelmente – (a) inicia-se enquanto uma grande empresa nacional, que, num processo de concentração e centralização do capital, amplia sua escala; (b) diversifica-se, assumindo uma forma de Holding e passando a atuar em distintos negócios; (c) tem, na ajuda de seu Estado nacional, componente decisivo para sua estratégia e competitividade⁶⁰; (d) só então, passa a atuar em escala mundial, possuindo organização

⁶⁰ A importância dessa base nacional é também salientada por Peter Dicken. O autor argumenta contrariamente à tese de que a transnacionalização de empresas representa uma desnacionalização das mesmas, apontando o quão, mesmo após consolidada sua atuação internacional, as empresas se mantêm fortemente afetadas pelas especificidades de seu país base. Nas palavras do autor: “TNCs remain strongly affected by specific national and local environments. In particular, the TCNs home environment remains fundamentally important to how it operates, notwithstanding the geographical extensiveness of its activities. All TCNs have an identifiable home base, which ensures that every TNC is essentially embedded within its domestic environment.” (DICKEN, 1998, p. 193).

para tanto (CHESNAIS, 1996, p. 73-74).

Ora, o processo abordado ao longo do capítulo dialoga de forma direta com a conceituação de multinacional proposta por Chesnais: (a) o fortalecimento nacional da CNO, garantido pelo estabelecimento de redes de contatos privilegiados junto ao aparelho estatal durante o período da Ditadura Militar no Brasil; (b) sua diversificação nos anos 1970, ampliando sua gama de atuação – primeiro, a partir da entrada no ramo da Petroquímica, convertendo-se, assim, em uma Holding –, concomitantemente a processos de aquisição de outras grandes empresas – das quais se destacam a CBPO e a Tenenge; (c) a contribuição do Estado brasileiro para sua internacionalização, sendo peça-chave no primeiro contrato firmado com o governo de outro país – o Peru – e atuando enquanto ponte com o Estado equatoriano, nos anos 1980; (d) por fim, sua organização em escala mundial, expressa por sua presença em quatro continentes já nos anos 1990.

Sua atuação, enquanto ator global transnacional, a partir da década de 1990, também corresponde a um movimento mais geral de reorganização do capitalismo mundial nesse mesmo período. Este é definido por Chesnais enquanto “mundialização” e deve ser compreendido como uma fase marcada pela “capacidade estratégica de todo grande grupo oligopolista, voltado para a produção manufatureira ou para as principais atividades de serviços, de adotar, por conta própria, um enfoque e conduta ‘globais’” (CHESNAIS, 1996, p. 17).

Armando Costa, observando esse mesmo período, atesta que as empresas transnacionais ganham corpo a partir dos anos 90, período em que os IEDs superam o volume de comércio exterior realizado entre os países como medida do grau de internacionalização; entre 1995 e 2000, ampliam-se cinco vezes, saltando de uma média anual de US\$ 254bi para US\$1,4 trilhões, chegando a US\$ 1,8 trilhões, em 2008 (COSTA, 2011, p. 12). Os traços característicos da mundialização, dessa forma, não estariam tão relacionados ao nível do comércio mundial, mas sim ao nível organizacional que passam a assumir as grandes empresas (CHESNAIS, 1996, p. 24).

Atentar-se a essa movimentação a nível macro não é suficiente, no entanto, para explicar o processo de transnacionalização da CNO. Nesse mesmo período, a título de comparação, uma empreiteira do porte da Queiroz Galvão, com trajetória semelhante à CNO, não logra atingir o patamar do nosso estudo de caso. Assim, destaca-se que, somado a um aspecto conjuntural, há uma percepção da ordem do micro que oferece explicações para o sucesso da CNO.

Para tanto, há uma extensa literatura empresarial voltada à tentativa de

regulamentar, teoricamente, o processo de internacionalização de empresas. Diversos autores já ofertaram sínteses das abordagens teóricas mais recorrentes a esse debate (DOELINGER; CAVALCANTI, 1979, DICKEN, 1998, COSTA, 2011). Para o presente trabalho, duas das abordagens teóricas merecem mais destaque e apresentam maior relação com o presente trabalho.

Uma primeira, caracterizada enquanto abordagem “econômica”, tem em J. Dunning seu principal expoente. Para o autor, o processo de internacionalização de uma empresa se dá quando, e somente quando, três condicionantes são satisfeitas: (a) a firma possui vantagens próprias (*ownership-specific advantages*) não observadas em competidoras de outras nacionalidades, especialmente tecnologia de produção ou *know-how*, o que gera uma capacidade de diferenciação de seus produtos com relação aos concorrentes; (b) a firma internaliza o uso dessas vantagens específicas, isto é, essas vantagens são mais adequadamente exploradas pela própria firma do que vendendo-as a outras; (c) fatores específicos de produção local que tornam tão ou mais atrativo a produção em outros países do que em seu próprio (DICKEN, 1998, p. 186-187) .

Uma segunda abordagem, caracterizada enquanto abordagem “comportamental”, tem na chamada Escola de Uppsala sua principal matriz teórica. Segundo essa vertente, para a internacionalização, o foco está na aquisição gradual, na integração e no uso do conhecimento sobre operações internacionais. As firmas iniciam a internacionalização em países psicologicamente mais próximos do mercado doméstico e perseguem uma sequência incremental, aumentando recursos ao país hospedeiro (COSTA, 2011, p. 30).

Como notado pela análise até então desenvolvida, o caso da CNO é um misto dessas duas abordagens. A internacionalização da construtora, por um lado, explora suas vantagens próprias mediante a demanda de países pela realização de obras de infraestrutura. Tais vantagens são aqui vistas enquanto um *know-how* compreendido na capacidade de interlocução com agentes estatais, somado a um *Project finance*, o que a consolida em patamar diferenciado em relação às suas competidoras (MENDES, 2019). Isso em um contexto, a partir de meados dos anos 1970, em que o mercado global da engenharia pesada avança numa dinâmica superior à brasileira, como notado por Emílio Odebrecht (ODEBRECHT INFORMA, 1988a, p. 19). Nesse ponto, há uma estreita relação entre o paradigma de Dunning com o histórico da CNO.

Por outro lado, a escolha da América do Sul, um mercado mais próximo do brasileiro, como espaço privilegiado para iniciar, consolidar e conformar uma verdadeira base de atuação pode incorrer numa aproximação aos postulados da Escola de Uppsala.

Essa abordagem, no entanto, é insuficiente ao salientar os aspectos culturais/psicológicos como estruturantes dessa aproximação. Afinal, como visto ao longo do capítulo, a despeito de características culturais comuns, a região oferta um espaço privilegiado à empresa não só pela carência de infraestrutura, como, também, pela proximidade geográfica, fundamental num segmento industrial como a engenharia pesada.

Como conclusão, devemos entender a internacionalização e a posterior transnacionalização da CNO como uma constante interação dialética entre as esferas macro e micro. Uma conjuntura geral é responsável pelo estabelecimento de condicionantes para a internacionalização da construtora. Mas, dentro dessa condicionante, dá-se a atuação do agente – a CNO – com suas especificidades: uso da descentralização/expatriação como técnica de se embrenhar nas sociedades locais; estabelecimento de contatos privilegiados; fusões com outras empresas estratégicas; diversificação como forma de progresso tecnológico, entre outras.

Portanto, devemos interpretar o processo de internacionalização da CNO à luz dos moldes metodológicos de Graciarena⁶¹. O autor, ao se debruçar sobre a análise da industrialização latino-americana, afirma ser necessário, por parte dos teóricos, uma interpretação metodológica que leve em consideração a dialética entre agência-estrutura dos atores regionais. Isso significa interpretar o processo de industrialização como ato político realizado por agentes sociais, condicionados por uma conjuntura histórica específica. Transpondo essa conceituação ao caso da internacionalização da CNO, temos este enquanto um processo decorrente das exitosas escolhas político-administrativas de um corpo decisório da firma, permeadas por condicionantes macro específicas – a reorientação capitalista; a atuação regional do Estado brasileiro; a demanda local por obras de infraestrutura.

Essa atuação da CNO na esfera internacional, por sua vez, chegando ao ponto de tornar-se uma empresa transnacional, é responsável por catapultar a empreiteira a uma posição de destaque nacional. Por um lado, a competição na arena externa garante um lugar privilegiado no ramo das empresas portadoras de tecnologia, como prevê Fajnzylber⁶², para quem a inserção nos mercados globais contribui ao fomento de uma indústria com perene capacidade de crescimento e inovação. Esse fato se expressa, ainda nos anos 1990, na primeira vitória em licitação aberta à concorrência internacional, para

⁶¹ Para tanto, recomenda-se voltar ao capítulo um, página 30.

⁶² Para referência ao autor, retomar a discussão do capítulo um, terceira seção.

a construção de uma plataforma da Petrobras na Bacia de Campos (RJ). Sobre o episódio, Campos comenta que:

Ainda nos anos 1990, a CNO ganhou seu primeiro contrato em concorrência internacional para a construção de uma plataforma auto-elevatória da Petrobrás na Bacia de Campos (RJ). Em março de 1994, a Brasoil, subsidiária internacional da Petrobrás, inaugurou a plataforma semi-submersível Petrobrás 18, para a produção em águas profundas. A sua construção foi realizada pela CNO em parceria com a Fels-Far East Shipbuilding e possibilitou o aumento de 15% da produção brasileira de petróleo. Essa parceria significou um momento importante para a sua carreira internacional porque representou o início do intercâmbio de competências com empresas estrangeiras, potencializando novas oportunidades no nível global. (CAMPOS, 2015, p. 92).

Por outro lado, no contexto de abertura política pelo qual passa o Brasil – com a crescente campanha das *Diretas Já!* e a ativa participação de movimentos sociais na luta pela redemocratização do país –, a CNO, uma das maiores empreiteiras do país⁶³, ocupa importante papel no Movimento Cívico de Recuperação Nacional (MCRN). Formado em 1987, o MCRN consiste em um grupo reunindo importantes empresários brasileiros, militares de alta patente e auxiliares externos, como membros da União Sindical Independente. A liderança do MCRN – do qual participavam personalidades como Roberto Marinho e Victor Civita (além dos Odebrecht), e empresas como a Volkswagen – era incumbida a Herbert Levy (empresário proprietário da *Gazeta Mercantil*) (FONTES, 2016, p. 226). Segundo Pedro Campos, o papel da CNO nesse movimento teve significativa importância, já que, objetivando a manutenção de uma legislação benéfica à sua atuação, atuou contrariamente à proposta da União Brasileira dos Empresários na discussão da Constituinte de 1988. Reforça o autor que:

(...) participou do esforço coletivo que derrotou a tese da União Brasileira dos Empresários (UB) no tocante ao conceito de empresa nacional, sendo mantido o parágrafo que indicava a empresa brasileira como sendo constituída sob as leis do país e com sede e administração no território nacional, contra a proposta de suprimir todo o parágrafo. [A CNO foi favorável à continuidade do parágrafo] No caso, a NO (CNO) se aliou ao chamado ‘centrão’ e aos militares, que defendiam a manutenção do texto. (CAMPOS, 2015, p. 102).

⁶³ Segundo Pedro Campos, em 1982, por exemplo, a CNO ocupa a 2ª posição no ranking das maiores empreiteiras do país, atrás apenas da Andrade Gutierrez. Contudo, esse cálculo trata dos valores recebidos pela Odebrecht e CBPO, que anos antes fundira-se com a empresa, em separado. Juntando-as, a CNO passa a ocupar a liderança no ranking (CAMPOS, 2015, p. 102).

Dessa forma, podemos constatar que, já nos anos 1990, a CNO joga um papel duplo: por um lado, consolida-se enquanto importante ator regional, ao realizar obras de engenharia de relativa dificuldade técnica em uma região, simultaneamente, carente da infraestrutura física necessária para catapultar alguma forma de desenvolvimento e de empresas com capacidade técnica para tanto. Por outro, constitui-se como importante ator nacional, excedendo inclusive os ramos da construção, com a Holding Odebrecht atuando em outras áreas de destaque econômico.

3.4. IIRSA e Campeãs Nacionais: A Corporação transnacional se consolida

Em 1999, é lançada a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), um programa conjunto dos governos dos 12 países da América do Sul. Busca-se, com o programa, mediante a conformação de uma infraestrutura física desses países (modernização dos transportes, energia, telecomunicações), ampliar seu grau de integração, no bojo de um cenário mundial pautado pela liberalização, com a afirmação de blocos com isenções de taxas e tributos para seus participantes⁶⁴.

Já expusemos anteriormente a crítica feita pelos teóricos da integração sobre a IIRSA. Argumentamos que o seu surgimento se dá em um contexto de ampliação da projeção do *Regionalismo Aberto* como marco integrativo. Portanto, os próprios Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs) formulados pela IIRSA obedecem à lógica de articular zonas ricas em matérias primas – mas isoladas de áreas urbanas – com os portos da costa atlântica/pacífica. Assim, estas se interligam às grandes cadeias da economia mundial, em detrimento de um fortalecimento regional de fato, com zonas inter-regionais conectando-se (BARROS, 2018, p. 41). Porém, ao mesmo tempo, é inegável que a IIRSA também significa uma tentativa de dotar certos polos regionais, historicamente subdesenvolvidos, de algum tipo de infraestrutura física, sem o qual torna-se inócuo um debate mais sério sobre integração regional⁶⁵.

Dito de outra forma: valendo-se da premissa de Furtado, em seu *Formação Econômica da América Latina*, para quem uma integração regional eficaz deve promover

⁶⁴ Sobre esse assunto, recomenda-se voltar à segunda seção do capítulo dois da dissertação.

⁶⁵ Para ilustrar, em 1988, é construída a primeira obra de ligação energética no continente, um gasoduto ligando a região da Bolívia à Argentina; até os anos 2000, nenhum oleoduto havia sido construído na região. (SENNES; NARCISO, 2009).

a criação de um *sistema econômico regional* (FURTADO, 1970. p. 290-292), a IIRSA, ao se inserir numa lógica de liberalização comercial e ampliação da conexão de economias regionais com áreas de exportação aos grandes centros, não daria conta desse objetivo. Contudo, em um continente com países ainda não integrados sequer à nível nacional, com diversas economias que, historicamente, constituem-se em verdadeiros enclaves exportadores, a adoção de um programa com dinheiro do BID, CAF, FONPLATA e, principalmente, do BNDES, resultando na realização de obras essenciais para as economias, é de grande importância para a região. Afinal, ampliam-se obras nacionais de infraestrutura que são pré-requisitos para promover uma integração capaz de sair da abstração teórica a nível continental.

Evidentemente, nesse cenário, a CNO, então construtora brasileira com maior presença e adensamento nas economias locais devido ao seu número de obras na região e à sua presença nas sociedades nacionais, vale-se da IIRSA para ampliar seu repertório de obras. A construção de uma ponte sobre o Rio Acre, inaugurada em 2006, conectando o Brasil e o Peru, é arrematada por consórcio brasileiro liderado pela Odebrecht, em conjunto com a Andrade Gutierrez. Nas palavras de Monteiro de Barros:

A obra dessa ponte foi peça fundamental para criação do Corredor Viário Interoceânico Sul, que liga as cidades peruanas da fronteira com o Brasil aos portos da costa do Pacífico. Nesse sentido, a ponte é um projeto complementar da conexão Atlântico-Pacífico. Com 240 km de extensão, a obra custou 12 milhões de dólares, financiados pelo Tesouro Nacional. As construtoras responsáveis pela obra foram a Odebrecht dentro do Consórcio IIRSA Sur e Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão e Camargo Corrêa, que formaram o consórcio Intersur223. (...) (BARROS, 2018, p. 100).

Outra obra da IIRSA construída pela CNO é a pavimentação dos trechos Iñapari - Puerto Maldonado – Inambari; Inambari – Juliaca; Inambari – Cusco. Essas obras são parte da construção do Corredor Viário Interoceânico Sul, dividida em quatro trechos. Dois trechos ficam a cargo da Conirsa, garantindo a concessão dos 656 km que ligam Cusco a Puerto Maldonado, majoritariamente, à Odebrecht. A exploração das estradas ocorre através da cobrança de pedágios por um prazo de 25 anos.

Só no Peru, a CNO possui quatro concessionárias: a IIRSA Norte, IIRSA Sur, Ruta del Sol e Rutas del Lima⁶⁶, responsáveis, a título de exemplo, pela ampliação da

⁶⁶ Todas as informações referentes às obras dessas quatro concessionárias da CNO podem ser extraídas do site: <<http://www.odebrechtlatinvest.com/activos/iirsa-sur.html>>. Acesso em: 28 mar.2020.

capacidade das rodovias Tarapoto – Yurimaguas e Paita – Tarapoto, concluídas em 2009 e 2011, respectivamente. Os dois projetos somam 1.041 km de rodovias e contam com 10 pontos de pedágio, conectando da Amazônia ao pacífico. Como apontado por Monteiro de Barros, essa atuação da CNO em território peruano, realizando algumas das obras da IIRSA, contou, muitas vezes, com a conformação de *joint ventures* com empresas europeias do ramo da construção:

Junto com a empresa belga Jan de Null, e a italiana Saipem, a Odebrecht formou um consórcio por *joint venture*, o CDB Callao, responsável pelo projeto da IIRSA de modernização do porto de Callao, no Peru, com um investimento privado e origem não identificada no valor de mais de US\$ 700 milhões. Ainda no porto de Callao, a Odebrecht realizou mais dois projetos da IIRSA, o terminal de embarque de minerais, e o terminal norte multipropósito, que, juntos, somam uma cifra de mais de US\$ 500 milhões, também com financiamento privado de origem não identificada. (...) (BARROS, 2018, p. 103).

No Equador, a título de exemplo, em outra obra com financiamento do BNDES, a CNO lidera o consórcio junto à Ékron, empresa brasileira fabricante de guinchos (Idem, p. 106). Já na Venezuela⁶⁷, a CNO é responsável pela bilionária (US\$ 1,28 bilhões) obra da segunda ponte bimodal do Rio Orinoco: considerada uma “maravilha da engenharia”, a ponte tem 3.156 metros de comprimento, possuindo quatro faixas para trânsito de veículos e uma via férrea. Sua construção levou em seis anos, sendo responsável por interligar os estados de Amazonas e Roraima com os portos de exportação da Venezuela no mar do Caribe. Segundo matéria publicada no Relatório Anual de 2007 da empresa:

Foi a maior obra de infra-estrutura da América Latina durante sua execução: uma travessia rododiferroviária com 3.156 metros de extensão, dois canais de navegação e um sistema viário associado, com 166 km. Decisiva para a integração econômica e social do país, a Ponte Orinoquia, construída sobre o Rio Orinoco, em Ciudad Guayana, na Venezuela, é resultado de cinco anos de trabalho, durante os quais as equipes da Odebrecht conceberam e implementaram um complexo sistema de logística, aplicaram a mais avançada tecnologia disponível e conviveram com a inconstância de um dos rios mais caudalosos do mundo. ODEBRECHT S.A., 2007, p. 12).

⁶⁷ A chegada da CNO ao país se dá na década de 1990, após o sucesso de sua atuação nas obras de Santa Elena, no Equador. Em 1992, ela é responsável pela construção do Shopping Centro Lago Mall, em Maracaibo, segunda maior cidade venezuelana.

Já Nicolás Maduro, Chanceler da Venezuela à época, em consonância com o ânimo expressado pelo Presidente Hugo Chávez ao receber Lula no país, afirma que essa construção dialoga:

Com o espírito da nova democracia que está nascendo e de uma integração verdadeira e profunda, a Venezuela está feliz com a vitória de Lula porque foi ratificado um caminho pelo povo brasileiro e o caminho do povo brasileiro e venezuelano está cada vez mais próximo e unido. (disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,AA1347672-5602,00-LULA+VAI+A+VENEZUELA+PARA+INAUGURAR+PONTE+COM+HUGO+CHAVEZ.html>. Acesso em 30 set.2020)

Contudo, o aumento exponencial no número de obras da CNO⁶⁸ não pode ser compreendido apenas sob o diapasão de uma micro história do sucesso empresarial de uma construtora com correta estratégia de inserção nos mercados regionais. O início dos anos 2000 marca uma importante mudança conjuntural no cenário latino-americano: a chegada ao poder de governos progressistas – com figuras como o venezuelano Hugo Chávez, o brasileiro Luís Inácio Lula da Silva, o argentino Nestor Kirchner, o boliviano Evo Morales, o equatoriano Rafael Correa – representa a construção de uma agenda política que, apesar de sua pluralidade, traz, em comum, uma alternativa, com graus variados de diferenciação, ao receituário neoliberal das privatizações, desregulamentações e liberalização⁶⁹. No caso brasileiro, a chegada de Lula ao poder executivo significa, sobretudo a partir de seu segundo mandato, uma inflexão na política econômica nacional, com especial importância, em vista de nosso objeto de estudo, à política de construção de “Campeãs Nacionais”⁷⁰.

⁶⁸ Tal aumento leva, inclusive, à criação de um braço da Holding para tratar especificamente de negócios na América Latina, a Odebrecht Latinvest, que, a partir de julho de 2019 muda de nome para “OLI”.

⁶⁹ A caracterização do ciclo de governos progressistas latino-americanos é tema de grande debate na literatura acadêmica, não sendo este o espaço mais adequado para se posicionar ante um tema tão vasto. No entanto, destacamos aqui a pluralidade expressa por esses governos. Nos termos de Ali (2006), a Venezuela, por exemplo, é a representante de um bloco (com Bolívia e Equador) de países onde vigoram programas socioeconômicos de maior intensidade reformista e uma política externa marcada por uma retórica anti-imperialista (MARINGONI, 2008), ao passo que o Brasil (SINGER, 2012), em contrapartida, representa um bloco (com Argentina e Uruguai) de governos nos quais predominam uma linha reformista mais gradual.

⁷⁰ Na presente tese, empregamos o conceito de *Campeãs Nacionais* nos marcos propostos por Alice Amsden. Para a autora, uma empresa “líder nacional” deve ser entendida enquanto empresa nacionalmente possuída e controlada, que é escolhida pelo governo – através do recebimento de ativos – em troca da obrigação em investir, intensivamente, em ativos próprios baseados no conhecimento. Estes lhe permitirão internacionalizar-se por meio de exportação ou investimento no exterior (AMSDEN, 2009, p. 336).

Situar, na literatura do tema⁷¹, o exato início dessas ações de intervenção política de governos, em setores considerados estratégicos para o país, com vista à facilitação de fusões, aquisições e disponibilização de linhas de créditos para conformar gigantes globais sediadas em solo nacional não é tarefa das mais simples. Por um lado, Sudekum chama a atenção para o já mencionado caso do favorecimento promovido pelo Estado francês à fusão da SUEZ (empresa nacional de gás e eletricidade) com a GdF. Assim, é criada uma das gigantes globais de fornecimento de gás com sede na França – opondo-se à aquisição daquela pela italiana ENEL (SUDEKUM, 2010). Já Sarah Eaton chama a atenção à reversão da atuação estatal chinesa na indústria aeronáutica, quando o Estado chinês passa a adotar políticas para conformação das “Big Three”, reorientando o posicionamento global do país no setor (EATON, 2013)⁷².

Essa intervenção estatal, mediante subsídios para indústrias nascentes ou proteção para indústrias maduras, pode ser justificadas, segundo Philippe Aghion, como um meio de acelerar as externalidades da produção – ponto nodal para o desenvolvimento dessas indústrias, sobretudo para países que se encontram atrás da corrida tecnológica do mercado mundial (AGHION, 2011, p. 25-26). Se o processo de ISI pelo qual passa a América Latina não é suficiente para posicionar a região, e mesmo seus parques industriais mais desenvolvidos, no centro da economia mundial, tampouco seria a liberalização irrestrita responsável por um choque em nossas indústrias “ineficientes”, capaz de catapultá-las ao topo das indústrias tecnológicas mundiais, como também apontado por Fajnzylber.

Partindo das análises acerca das Campeãs Nacionais, nos marcos do debate acerca do “Estado Desenvolvimentista” e sua vertente teórica latino-americana, o novo estruturalismo⁷³ – que começa a ganhar corpo, a partir de meados dos anos 1980 –, pode-se enxergar, na chegada de Lula ao mandato presidencial, uma mudança em relação à política industrial empregada pelo Estado brasileiro. Isso pode ser mensurado a partir da criação de órgãos públicos de promoção do desenvolvimento industrial e, principalmente, na adoção de uma nova linha política adotada pelo BNDES.

⁷¹ Sobre esse tema, recomenda-se voltar à última seção do capítulo 1, em que buscamos situar o debate a respeito das empresas “líderes nacionais” nos marcos do conceito de Johnson, o *Developmental State*.

⁷² A íntima relação entre os chamados “Estados desenvolvimentistas” e a adoção de políticas que objetivassem a criação de Campeãs Nacionais é explorada, na literatura que trata dos países de desenvolvimento industrial tardio “independente”, nas palavras de Amsden (2009). Sobre o modelo coreano, para um exemplo específico, ver Pirie (2008).

⁷³ Sobre o Novo Estruturalismo ou Neoestruturalismo latino-americano recomenda-se retornar para a última sessão do primeiro capítulo, em que buscamos situá-lo como uma continuidade historicamente construída – o que não significa, em absoluto, um abandono de suas novidades teóricas – do pensamento cepalino.

Para Saulo de Almeida, em dissertação defendida em 2012, medidas estabelecidas pelos governos Lula (2003-2010) – como a reformulação da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX); a instituição do Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (PROMINP); a criação do Comitê de Financiamento e Garantia de Exportações (COFIG); o lançamento da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE); a instituição do Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da estrutura Portuária (REPORTO); a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), e da criação da Secretaria de Inovação do MDIN (ALMEIDA, 2012, p. 15-16) – seriam indicativas da preocupação do Governo com a ampliação da capacidade e da competitividade de nossas indústrias:

é possível observar que nos últimos anos nos aprofundamos um pouco sobre o simplório conceito de que uma política industrial é um conjunto de medidas estatais que afetam direta ou indiretamente o desempenho industrial através de efeitos sobre variáveis microeconômicas e iniciamos um novo movimento, em que o objetivo da nossa política industrial não parece mais querer apenas maximizar a renda real média das empresas, mas contornar os custos e as incertezas na geração de inovações tecnológicas, *inserindo os nossos agentes como reais players do mercado global*. (ALMEIDA, 2012, p. 12, *itálico do autor*).

Em textos e apresentações promovidas por importantes economistas do BNDES – como Demian Fiocca e Luciano Coutinho, presidentes do Banco, entre 2006 e 2016 – percebe-se o desenho dessa nova política industrial. Para Demian Fiocca, em apresentação na Firjan, a adoção de medidas por parte do BNDES, que objetivassem o fortalecimento de empresas nacionais com grande potencial e a promoção de sua internacionalização, justifica-se pelo fato de que, então, no início dos anos 2000, 420 empresas multinacionais são responsáveis por mais da metade da produção mundial, sendo as multinacionais correspondentes por 75% do comércio mundial e as principais fontes de financiamento privado à pesquisa e ao desenvolvimento (FIOCCA, 2006, p. 4). Dessa análise, se resultou um salto de liberações do banco para empresas nacionais: de uma média anual de US\$100 milhões, no início dos anos 1990, para US\$ 4 bilhões no início deste século; em 2005, desembolsos de apoio ao comércio exterior totalizam US\$ 5,86 bilhões, com crescimento de 51,8%, em bilhões, em relação a 2004 (FIOCCA, 2006, p. 18).

Em 2002, Luciano Coutinho aponta essa mudança paradigmática do BNDES. Para o autor, cumprir com o objetivo de acelerar a obtenção de ganhos de competitividade às

empresas brasileiras – o que contribuiria com o desempenho do saldo comercial ao longo dos próximos anos – tem, como pré-requisito, a implementação de uma política industrial mobilizadora e bem estruturada, voltada para o comércio exterior. Nas palavras do autor:

A política de comércio exterior, especificamente, deve concentrar as ações de abertura e acesso a mercados, promoção e expansão das vendas nos mercados externos. A política industrial deve dar suporte à capitalização e à internacionalização das empresas brasileiras, especialmente nos setores em que o investimento direto no exterior é indispensável à expansão das exportações. (COUTINHO, 2002, p. 10).

Naturalmente, esse suporte à capitalização e à internacionalização das empresas brasileiras não se faz sem contrapartidas exigidas pelos Banco, buscando a garantia do desenvolvimento nacional. FioCCA, em sua apresentação, defende o compromisso de manter o controle nacional do capital da empresa beneficiária durante o prazo de operação do IDE, além do emprego de dispositivos contratuais que protejam o investimento do BNDES e promovam a adoção de práticas adequadas de governança corporativa (FIOCCA, 2006, p. 17).

Essa “contrapartida nacional”, isto é, os benefícios que o processo de internacionalização de uma empresa pode trazer ao país é, inclusive, tema constantemente explorado nas publicações do Grupo Odebrecht, mesmo antes dos anos 2000, bem como a elevação do montante de crédito fornecido pelo Estado brasileiro à CNO.

A reportagem publicada em 1981, na Revista Odebrecht Informa número 28, traz consigo dados concretos do então incipiente processo de internacionalização da empresa: no ano anterior, fora destinado US\$ 4,5mi da Organização às obras no exterior; no ano seguinte, esse montante mais que triplica, passando para US\$ 15mi. O transporte de equipamentos, como o Caterpillar 96, tratores D6, turbinas hidráulicas, compressores, materiais de consumo de obras, pneus variados, centrais de dobramento de ferro, centrais de britagem, caminhões e ônibus Scania, necessários para as obras em Arequipa (da já citada Hidrelétrica Charcani V), saem do Porto de Santos rumo a Buenos Aires e, depois, partem ao Peru via terrestre. Cada etapa de equipamentos mobiliza cerca de 25 carretas de 25 toneladas cada (ODEBRECHT INFORMA, 1981b, p. 4).

Já a publicação subsequente, de 1982, traz uma espécie de editorial que busca sintetizar a forma como o Grupo visualiza o processo de internacionalização da empresa:

A transferência e absorção de tecnologia na construção de obras civis é outra política de maior importância para os países em desenvolvimento.

Como em suas obras no Brasil, onde absorve e transfere *know-how* diferenciado para a construção de obras de tecnologia especial, a Odebrecht procura desenvolver a mesma política de transferência, no exterior, mostrando que o importante não é somente construir, mas também contribuir para que dois países possam caminhar juntos. (...) Esta disposição de apoiar efetivamente os países importadores de serviços e *know-how* tem proporcionado resultados importantes e revela um excelente relacionamento entre os profissionais brasileiros que aportam conhecimentos técnicos e seus colegas estrangeiros que procuram absorver, de todas as formas, todos os itens da tecnologia apresentada. (ODEBRECHT INFORMA, 1982a, p. 5).

O interesse nesses trechos das revistas institucionais se dá por dois pontos cruciais e complementares entre si. Em primeiro lugar, é possível depreendermos certos postulados partilhados pela CNO: a própria atividade econômica da construção civil é interpretada como um mecanismo de absorção e transferência de tecnologia com o seu espaço de atuação. A empresa, portanto, na sua visão, contribui para uma integração entre Brasil e Peru que, por sua vez, é responsável, através dessa transferência de tecnologia, por ajudar na superação da condição de subdesenvolvimento do país.

Em segundo lugar, como demonstrado extensamente no volume 28 da Revista Odebrecht Informa, essa contribuição ao desenvolvimento de seu país vizinho não impacta o Brasil apenas na esfera política – com o aumento da atividade diplomática com o país – mas, também, na econômica: a despeito de possuir mão de obra para a realização das obras, o Peru não apresenta tecnologia ou indústrias de base capazes de prover a CNO dos equipamentos necessários à sua empreitada no local. Dessa forma, são recorrentes, nas Revistas da empresa, menções às bases de apoio, locais em solo brasileiro responsáveis pela conexão da tecnologia/produção nacionais com os espaços internacionais de atuação da empreiteira. A título de exemplo: só em 2003, a base do Rio de Janeiro é responsável, apenas em materiais, por atender a 17 projetos, enviando quase 50 mil itens e totalizando, aproximadamente, US\$ 55mi em exportações (ODEBRECHT INFORMA, 2004a, p. 34).

Essa contrapartida nacional, apontada nas revistas Odebrecht Informa, base da ideia do desenvolvimento das políticas de estímulo e construção das Campeãs Nacionais, é altamente reforçada pelo estudo técnico desenvolvido pela *LCA Consultoria*. Segundo a consultora, os aportes governamentais diretos e indiretos⁷⁴ (através de concessões,

⁷⁴ Em artigo publicado no livro de Ramsey e Almeida, *A ascensão das multinacionais brasileiras – o grande salto dos peso-pesados regionais a verdadeiras multinacionais*, Ricardo Mendes e Ricardo Sennes procuram analisar as políticas públicas desenvolvidas no Brasil para a internacionalização de suas empresas. Atestam que não só políticas de financiamento são importantes, destacando, também,

benefícios, empréstimos via BNDES, entre outros) levam a uma exportação dos serviços de engenharia para diversos países – merecendo destaque os países do Mercosul e os africanos – gerando, assim, simultaneamente, uma diminuição da dependência dessas empresas para com o mercado interno e, ao submetê-las à arena internacional, a um aumento do estímulo à inovação.

Retomando aqui os postulados de Fajnzylber, para quem a arena externa é o espaço crucial para o binômio inovação-crescimento, podemos notar, a partir do gráfico abaixo, acerca dos números de pedidos de patentes realizados em solo nacional, como os maiores estão, justamente, no setor da construção. Como vimos, esse setor foi considerado estratégico pelo Estado, o que, por consequência, significou forte aporte para sua capacitação tecnológica e internacionalização produtiva.

Figura 9 – Gráfico 2. Percentual de pedidos por patentes segundo instituições brasileiras. Área de tecnologia. 2003 - 2011

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de LCA Consultoria (2014, p. 15).

Ora, além de promover inovação tecnológica de determinado setor produtivo, tornando-o mais competitivo, esse desenvolvimento se espalha para demais setores da economia através do chamado “efeito multiplicador”⁷⁵. No caso das indústrias da

liberalização de restrições ao IED, participação em instrumentos e acordos internacionais que protegem o investimento no exterior, informação/assistência técnica e mecanismos de segurança ao investimento como sendo de grande importância para as empresas (MENDES; SANNES, 2010, p. 157-175).

⁷⁵ O efeito multiplicador, categoria keynesiana, é a mensuração do quanto uma variável endógena se modifica a partir de uma interferência exógena específica. Para o trabalho em questão, as duas variáveis

engenharia civil, segundo o mesmo estudo, calcula-se que cada US\$ 100 milhões exportados impactam em, aproximadamente, 19.200 empregos internos, especialmente de micro, pequenas e médias empresas, nas áreas de mecânica, siderurgia, elétrica, química e petroquímica (LCA CONSULTORIA, 2014, p. 23).

Para melhor ilustrar: de 2007 a 2015, o apoio do BNDES a exportações do setor de construção gera encomendas para 4.044 diferentes fornecedores brasileiros de bens e serviços. Desse total, quase 70% são empresas de micro, pequeno e médio porte que, muitas vezes, têm nesse canal a única forma de atingir os mercados externos. Nesse mesmo período, o número de pessoas empregadas nessa cadeia quase dobra, passando de 402 mil para 788 mil⁷⁶.

Debruçando-se sobre a CNO, especificamente, o Relatório Anual de 2007 aponta que o crescimento da construtora possibilita a geração de 190 mil empregos diretos e indiretos; contribui para o crescimento de 2.300 empresas brasileiras, fornecedoras de bens e serviços para as obras da Odebrecht no exterior; e gera US\$ 817 milhões em divisas para o Brasil. Já o Relatório Anual de 2009 aponta para um total de 1.598 empresas fornecedoras de bens para obras realizadas no exterior, sendo que, destas, 40% são formadas por pequenas e médias empresas. Com relação à prestação de serviços em geral, as obras no exterior da CNO contam 1.219 empresas, sendo que 90% são de pequenas e médias; 2.817 é o número de empresas que a internacionalização da CNO mobiliza diretamente, totalizando 160.233 itens exportados (ODEBRECHT S.A., 2007, 2009).

Convém destacar que é dessa forma que Fajnzylber compreende a inovação técnica se articulando com desenvolvimento social. A inovação, argumenta o autor, é capaz de dinamizar determinado setor econômico, retirando uma massa de trabalhadores de atividades de subemprego e empregando-os em atividades com alta produtividade. É através dessa articulação que se possibilita a integração intersetorial produtiva, que, por sua vez, contribui com a questão da heterogeneidade produtiva, aspecto tão apontado como definidor das economias periféricas na literatura cepalina.

É esse o potencial que justifica a mudança operacionalizada no BNDES a partir da chegada do presidente Lula à presidência. Se, até então, os financiamentos eram realizados mediante operações de renda variáveis, constituindo-se, assim, em investimentos indiretos sem destinação específica, a partir de 2002, é realizada uma

endógenas a serem observadas são a geração de empregos e, mais adiante, as micro, pequenas e médias empresas, sendo a internacionalização das empresas de engenharia a variável exógena.

⁷⁶ Disponível em: <bnades.gov.org>. Acesso em: 05 maio 2020.

alteração estatutária no BNDES. Esta é responsável por criar uma linha capaz de estimular a inserção e o fortalecimento de empresas nacionais no mercado internacional, desde que estas resultassem em estímulo à exportação de produtos domésticos (ALEM; CAVALCANTI, 2005. p. 68).

Dessa forma, o Estatuto do BNDES, em seu artigo 9º, inciso II, passa a prever que o apoio a investimentos diretos no exterior deve beneficiar, exclusivamente, empresas de capital nacional. Como requisito de desempenho, em contrapartida ao financiamento para investimentos no exterior, o incremento nas exportações líquidas da empresa, em função do projeto apoiado, deve ser equivalente ao investimento total do empreendimento no prazo máximo de seis anos. Tal requisito, além de ser objeto de fácil acompanhamento, garante a conformidade do crédito concedido ao estatuto do BNDES (ALEM; CAVALCANTI, 2005, p. 72).

A partir de 2002, então, essa construção de linha de crédito específica para a exportação de grandes empresas de engenharia⁷⁷, apesar de representar apenas 1,3% do total de recursos disponibilizados pelo BNDES para obras de infraestrutura no geral, e, na prática, financiar 9% do total de exportações brasileiras de bens e serviços de engenharia⁷⁸, representa exponencial aumento de atividades das empresas de engenharia no geral, como demonstrado no gráfico abaixo. Ao comparar a dinâmica de crescimento dos serviços de engenharia com a balança comercial como um todo, nota-se que, mesmo em 2008, ano de grande crise global, o crescimento dos serviços de engenharia, após leve queda, recebe forte impulso em 2010. Este se mantém nos dois anos subsequentes, diferentemente da balança comercial como um todo.

⁷⁷ Segundo estudo da LCA Consultoria, a escolha pelas empresas de engenharia se justifica porque: “o setor de serviços de engenharia é segmento estreitamente ligado ao fomento dos setores tecnológico e industrial, considerados prioritários pelas diretrizes políticas econômicas e comerciais dos países desenvolvidos [desenvolvidos], que utilizam apoio de seus respectivos bancos de fomento e agências de crédito à exportação para atingir seus objetivos.” (LCA CONSULTORIA, 2014, p. 38).

⁷⁸ Um dado interessante divulgado pelo BNDES é que, ainda assim, os 9% de projetos que contam com apoio do BNDES geram em média 19 vezes mais exportações de bens brasileiros do que os projetos feitos sem o apoio do Banco. Disponível em: <bndes.gov.org>. Acesso em: 05 maio 2020.

Figura 10 – Gráfico 3. Crescimento acumulado dos saldos de Serviços de Engenharia e da Balança Comercial em perspectiva comparada (2003 – 2012)

Fonte: LCA Consultoria (2014, p. 18).

Evidentemente, a CNO, como uma das grandes brasileiras de engenharia, vive um aumento de seu *backlog*. Para exemplificar: na Venezuela, a construtora recebe financiamento para realizar obras no Metro de Caracas, na construção das linhas dois e cinco, bem como do trecho El Valle-La Rinconada. No Equador, o financiamento contribui para as obras de transposição dos Rios Chone e Portoviejo, aproveitamento hidroelétrico do Rio San Francisco, construção da Usina de Manduriacu, construção e pavimentação de rodovias, e para o projeto de irrigação Trasvase Daule Vines, a fim de otimizar o aproveitamento dos recursos hídricos próximos ao Rio Daule. Já na Argentina, financia: a ampliação da capacidade de transporte do Gasoduto General San Martin e dos gasodutos operados pela distribuidora Cammesa, a construção da Planta de tratamento e do sistema de distribuição de água de Paraná de Las Palmas; entre diversos outros⁷⁹.

As obras arrematadas em consórcios relacionados à IIRSA, a disponibilização de linhas de crédito pelo BNDES, somado ao *know how* desenvolvido pela construtora desde os anos 1979 com obras na região, são responsáveis por dois efeitos consequentes: em primeiro lugar, por um aumento no gigantismo da construtora, ampliando exponencialmente seu patamar de atuação. Mas não só: em nível regional, a escala desse crescimento impacta o próprio “mercado das construtoras”, alterando de forma substancial a composição da carteira de obras de infraestrutura a nível regional.

No ano de 2007, seu Relatório Anual destaca que a construtora atua diretamente em 18 países de quatro continentes, em 16 estados do Brasil, tocando mais de 160 obras simultâneas. Esse poderio da construtora é importantíssimo por catapultar os ativos totais

⁷⁹ Disponível em: <bnades.gov.org>. Acesso em: 05 maio 2020.

do Grupo para ordem dos R\$ 23.094 milhões, com um lucro líquido anual de R\$ 127 milhões; entre 2004 e 2008, a receita bruta da empresa sai de R\$ 22.030 milhões, passando para R\$ 40.954 milhões (ODEBRECHT S.A., 2007, p. 3, 2009, p. 2).⁸⁰

Esse crescimento está relacionado não só à atuação da CNO, mas do Grupo Odebrecht como um todo. Em 2014, compunham a holding, para além de fundos de investimentos e empresas auxiliares, quinze frentes de atuação: Odebrecht Engenharia Industrial; Odebrecht Infraestrutura Brasil; Odebrecht Infraestrutura África, Emirados Árabes e Portugal; Odebrecht Infraestrutura América Latina; Odebrecht Estados Unidos; Odebrecht Realizações Imobiliárias; Odebrecht Ambiental; Odebrecht Latinvest; Odebrecht Óleo e Gás; Odebrecht Properties; Odebrecht Transport; Braskem; Odebrecht Agroindustrial; Odebrecht Indústria Naval; Odebrecht Defesa e Tecnologia. Sobre estas, paulatinamente, é observável uma ampliação gradual da importância da Braskem no montante total do Grupo, como observado pelo gráfico abaixo:

Figura 11 – Gráfico 4. Participação percentual das subsidiárias na Holding Odebrecht. 2007

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Odebrecht S.A. (2007).

⁸⁰ Esses dados foram apresentados por Daniel Villar, diretor da Odebrecht, em palestra de nome “A transformação da Odebrecht”, no dia 06 de junho de 2018, na FEA-USP.

Embora, com o passar dos anos, a Braskem⁸¹ passe a ocupar posição de maior destaque no grupo, com representação de cerca de 55% do valor total das vendas da Holding, a CNO, a despeito de, em 2007, representar 34% desse valor, permanece em posição de destaque, tornando-se, inclusive, a construtora líder em obras na América Latina⁸². Só nesse mesmo ano, são realizadas, simultaneamente, obras dos Estados Unidos ao Peru, conforme apresentado no mapa a seguir, retirado do site da Holding:

Figura 12 – Obras em andamento na América Latina. 2007

Fonte: ODEBRECHT S.A. (2007, p. 11).

⁸¹ A Braskem consiste em um capítulo à parte. Como apontado, em finais dos anos 1970 e início dos anos 1980, a Odebrecht opta por, simultaneamente, internacionalizar-se e diversificar seus negócios. Dentro deles, o de maior destaque é, sem dúvida, a entrada no ramo da Química e da Petroquímica, com a aquisição da Companhia Petroquímica de Camaçari. O negócio aumenta exponencialmente em proporção em 2001, com a criação da Braskem, que se trata da junção das plantas petroquímicas da Odebrecht com as da Petrobras e do grupo Mariani. Esse caráter particular (de fusão com um grupo estatal) é responsável por diversos conflitos envolvendo a empresa. Sua própria criação, para exemplificar, parte da premissa da concordância da Petrobras em abrir mão de seus negócios para, no futuro, aumentar sua participação na empresa, porém não podendo converter-se em majoritária. Sobre o assunto, ver Gaspar (2020).

⁸² Já nos anos 1990, os contratos em carteira na América Latina superam os brasileiros. No entanto, essa proporção aumenta, chegando, em 2009, a uma realidade em que, de um total de R\$ 42.281 milhões em valores de obras sendo realizadas, R\$ 30.250 estavam fora do país (ODEBRECHT S.A., 2009, p. 4).

Essa atuação internacional impacta, também, o quadro de trabalhadores do Grupo e da Construtora, que aponta a existência de, aproximadamente, 55 nacionalidades distintas representadas. Além dos brasileiros, destacam-se angolanos, peruanos, venezuelanos, dominicanos, moçambicanos, argentinos, equatorianos, norte-americanos, liberianos e líbios. (ODEBRECHT S.A., 2009, p. 6).

Assim, nota-se que, a despeito de passar por um processo de internacionalização iniciado nos anos 1980, o começo do século XXI marca uma ampliação do escopo de atuação da empreiteira ⁸³. Sendo a maior exportadora de serviços da maior economia da América Latina e construtora líder em obras no continente, o crescimento da atuação local impacta significativamente o mercado de obras regional.

A América Latina, que passara por um processo de Industrialização via Substituição de Importações nas décadas de 1960 e 1970, incapaz de culminar na formação de uma Indústria com capacidade em recursos e progresso técnico para coordenar grandes obras de engenharia de que a região necessitava, acaba por reproduzir sua dependência em relação aos grandes centros, conforme notamos no gráfico a seguir.

⁸³ Esse crescimento também pode ser notado nos próprios materiais produzidos pela Organização Odebrecht. Os relatórios anuais, principais ferramentas de comunicação interna (e externa, já que são disponibilizados no site do Grupo), passam a ganhar importância se comparados às revistas. Em um cenário com poucas obras, é habitual a existência de reportagens com detalhes específicos, entrevistas com trabalhadores do local, análises técnicas da obra etc. Já nos anos 2000, com centenas de obras tocadas simultaneamente, o material disponibilizado pelos relatórios é mais eficaz, com dados e números, divergindo do tratamento quase artesanal dado às primeiras obras pelas Revistas Odebrecht Informa.

Figura 13 – Gráfico 5. Obras de engenharia pesada realizadas na América Latina por origem nacional das empresas. 2004 x 2012

Fonte: LCA Consultoria (2014, p. 31).

Até o ano de 2004, cerca de 80% das grandes obras de engenharia são realizadas majoritariamente por empresas estadunidenses, espanholas, francesas ou italianas, como demonstra o gráfico construído a partir do estudo técnico da LCA. Entretanto, em um recorte de dez anos – após os governos Lula e a adoção de uma política de desenvolvimento de Campeãs Nacionais, que “coincide” com o maior crescimento da história do Grupo Odebrecht –, o impacto no cenário da construção latino-americana é notório.

A Espanha mantém-se na liderança – fato justificado pela posição ocupada pelo país no mercado mundial de engenharia (em 2017, o grupo ACS, sediado em Madri, é considerado a maior construtora do mundo)⁸⁴, bem como por uma manutenção de laços

⁸⁴ A Espanha constitui um caso de sucesso em relação ao desenvolvimento da sua engenharia pesada. Estudos da Tecniberia – Associação Espanhola de Empresas de Engenharia – apontam que: (a) sobre o setor de infraestrutura de transporte, aproximadamente 85% dos projetos se concentram no exterior, com presença em cinco continentes e 90 países; (b) 6 das 10 **maiores** construtoras de infraestrutura mundial são espanholas (ACS, OHL, Ferrovial, FCC, Acciona y Sacyr); (c) 46% das concessões mundiais estão gestadas por nove empresas espanholas. Ver: <<https://tecniberia.es/el-necesario-banco-espanol-de-desarrollo>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

historicamente construídos entre a nação e a América Latina – juntamente com Estados Unidos e, agora, China, também bem pontuados. Mas o mais surpreendente do gráfico é a ampliação da participação brasileira, em curto prazo. Segundo o estudo da LCA, tal êxito se dá, já que:

No período de 2003 a 2013, as exportações brasileiras de serviços de engenharia foram incrementadas em 3,5 vezes, permitindo o Brasil a se posicionar como vice-líder de mercado na América Latina (atrás da Espanha) e na sexta posição como maior exportador para a África (atrás da China, Itália, França, Coreia do Sul e Estados Unidos). Esse incremento é oriundo tanto da competitividade das empresas brasileiras quanto das políticas públicas de apoio às exportações de bens e serviços, as quais vêm sendo incrementadas nos últimos anos de modo a viabilizar o aumento da presença brasileira no mercado internacional. (LCA CONSULTORIA, 2014, p. 62).

Assim, a evolução histórica da CNO e sua atuação na região, exploradas ao longo do capítulo, permitem-nos chegar a um quadro sintético. Primeiro, o desenvolvimento da atuação da empresa não data dos anos 2000: já nos anos 1990 a CNO consolida-se como uma empresa com ampla inserção regional, participando inclusive de espaços privilegiados de sociedades locais. Na mesma década, a Holding Odebrecht consolida-se como grupo de atuação diversa, enquanto a construtora demonstra capacidade técnica para realização de obras com elevado nível de dificuldade, bem como potencial de competir em licitações com construtoras estrangeiras, inclusive de países centrais. Esse *know how*, no entanto, não pode ser apenas justificado por potencial tecnológico, mas pelo estabelecimento de uma tática de internacionalização que, sinteticamente, preconiza uma paulatina incorporação da construtora em espaços privilegiados das sociedades locais.

No entanto, a primeira década dos anos 2000, período de transição da presidência de Emílio para seu filho Marcelo Odebrecht, é o momento de consolidação da CNO enquanto empresa transnacional. Essa progressão, no entanto, não pode ser explicada deixando de lado uma escolha política dos governos Lula, de adoção de políticas públicas que catapultam empresas com potencial competidor. Merece especial destaque, nesse processo, o uso do BNDES como promotor da política de Campeãs Nacionais.

Essa consolidação enquanto empresa transnacional, por sua vez, é responsável, por um lado, pela ampliação dos lucros da CNO, pelo aumento de seu alcance geográfico e por sua consolidação como maior exportadora de serviços nacional. Por outro, o

crescimento impacta o mercado da engenharia pesada no continente, lançando o Brasil ao primeiro escalão de países exportadores de serviços⁸⁵.

Essa atuação, por fim, é de fundamental importância para lançar bases (a construção de obras de infraestrutura) ao que poderia vir a ser um processo integrativo na região. Se é verdade que as obras de infraestrutura realizadas pela CNO não são, em sua maioria, propriamente de integração entre os diferentes países, com objetivo de criar uma malha produtiva local – caracterizam-se, em contrapartida, por obras nacionais que, no máximo, interligam bilateralmente setores específicos dos países –, também é verdadeiro que, sem uma mínima infraestrutura física em uma região de países secularmente compreendidos em condição de subdesenvolvimento, é impossível cogitar uma integração de fato.

⁸⁵ Impossível aqui não retomar o conceito de *Paymaster*, utilizado por Padula no capítulo anterior, ao mencionar a importância brasileira para um processo integrativo da região. Na visão do autor, o Brasil é o único país com potencialidade – graças a sua disponibilidade de recursos, poder geopolítico, ser o parque industrial mais desenvolvido do continente, maior PIB, maior população etc. – para liderar um processo de integração regional que não aquele preconizado pelos Estados Unidos.

Capítulo 4 – Internacionalização e CNO: em busca de uma nova perspectiva analítica

No capítulo anterior, tivemos por ator principal a CNO e, por fio condutor, seu processo de internacionalização. Analisamos etapas históricas desse processo, bem como o modo de atuação, a capilarização junto às sociedades nacionais, as relações constituídas junto aos aparatos estatais e os condicionantes estruturais mais amplos.

Neste capítulo, temos o intuito de colocar em debate o significado do processo de internacionalização da CNO. Para tanto, iniciamos o capítulo apresentando um possível paradigma de interpretação sobre a expansão da CNO, tratado de acordo com o que Sergio Lazzarini condensa em seu conceito de *Capitalismo de laços*. A importância dada ao conceito de Lazzarini pode ser explicada pelo alcance do paradigma cristalizado pelo autor, ao se consolidar no debate público com a guarida da grande imprensa.

Com base nas fontes disponibilizadas pelo Grupo e em bibliografia que versa sobre a relação entre agentes estatais e o grande capital privado, procuramos questionar esse conceito, oferecendo um paradigma alternativo para compreender o processo de internacionalização da empresa. Isso porque, na nossa interpretação, é inerente à economia capitalista a articulação entre agentes das grandes empresas multinacionais e aparatos do Estado.

Resumidamente, enxergamos na internacionalização da CNO um movimento de atuação exitoso – do ponto de vista empresarial – que se vale de dois aspectos cruciais. Em primeiro lugar, a empresa se aproveita de um hiato na infraestrutura latino-americana, decorrente da ausência histórica de uma agenda integrativa *de fato* por parte dos governos nacionais. Como resultado, vemos a região se tornar uma espécie de base do processo de internacionalização da construtora. Isso a capacita, na segunda metade dos anos 1980 e início dos anos 1990, tornar-se uma empresa transnacional.

Em segundo lugar, argumentamos que a construtora se vale da política de conformação de “núcleos endógenos de acumulação” adotada nos anos 2000 – com fortes congruências com o pensamento neoestruturalista. Assim, pretende intensificar e alargar geograficamente sua atuação no continente e no mundo, consolidando-se enquanto empresa transnacional.

Dessa forma, nossa ideia, reconhecendo a necessidade de um posterior aprofundamento sobre as relações Estado/grande empresariado na realidade dos países periféricos, é trazer à tona alguns pontos, tendo por base o estudo de caso da CNO, que

contribuam para o campo de debate da historiografia empresarial e do desenvolvimento econômico.

4.1. Um *Capitalismo de laços*?

“Quem viaja para a América do Sul ou para alguns países africanos, ou viaja muito pelo Brasil, normalmente, encontra a mão da Odebrecht em alguma coisa. Eu penso que não são muitos os quilômetros de estradas brasileiras que a gente pode percorrer sem passar por um quilômetro de asfalto feito pela Odebrecht. Não são poucas as casas que recebem energia elétrica que não tenham um bom pedaço do trabalho da Odebrecht na construção das hidrelétricas brasileiras.

Acho que mais da metade dos megawatts produzidos pelas hidrelétricas brasileiras foi construída pela Odebrecht. [...] *Eu acho, Emílio, que a Odebrecht é motivo de orgulho para qualquer brasileiro que viaje o mundo. Acho que a Odebrecht, em competência, não deve a país nenhum do mundo, a escola de engenharia nenhuma do mundo.* [...] E, quando vocês completam 60 anos, eu, como presidente da República, só posso dizer: Deus queira que eu viva até o dia em que a gente tiver que comemorar os 100 anos da Odebrecht, ou quem sabe os nossos filhos estejam presentes, lembrando que um dia nós participamos da comemoração dos 60 anos.” (GASPAR, jan. 2020, p. 25).

O discurso feito por Luís Inácio Lula da Silva durante celebração dos 60 anos da Odebrecht faz parte de artigo publicado pela repórter Malu Gaspar na Revista Piauí, edição de janeiro de 2020. Por sua vez, o artigo integra um livro a ser lançado pela jornalista contando o histórico da Odebrecht ainda nesse mesmo ano (GASPAR, 2020). A fala do Presidente, em um contexto de celebração pelos 60 anos da empresa, pode ser lido como reconhecimento e saudação à maior empresa do ramo da construção civil e importante geradora de empregos no país. Contudo, contextualizada no restante do artigo escrito por Malu Gaspar, notamos que a fala é vista de uma forma diferente.

Intitulado “História de uma amizade”, o artigo da jornalista busca recontar de que forma Lula e Emílio Odebrecht haviam se tornado amigos próximos. Com vasta riqueza de detalhes, o texto inicia comentando como, por meio de um encontro promovido por Mario Covas – em contexto de greve sindical enfrentada por empresas parceiras da Odebrecht nas plantas Petroquímicas de Camaçari –, Emílio e Lula, que partilhavam do gosto pela “boa comida, boa bebida e boa conversa”, tiveram uma empatia imediata. A amizade, prossegue a autora, era tão estratégica, enquanto modo de atuação da empresa, que o executivo nomeou um executivo só para manter a proximidade com Lula – Alexandrino Alencar, o “petista da Odebrecht”. Seria seu trabalho ficar na cola de Luís Inácio e tornar-se seu amigo, ajudando no que fosse possível. Nas palavras da autora:

Logo se enturmou com Lula, que vez por outra telefonava no final de semana para fazer um convite que se estendia também ao presidente da Odebrecht Petroquímica, Álvaro Cunha: ‘Tô dando um churrasco, venham para cá.’ Assim, entre picanhas e maminhas, Lula e a Odebrecht fortaleceram um relacionamento que se revelaria providencial para ambos. (GASPAR, jan.2020, p. 20).

A “história de uma amizade” entre duas personalidades públicas do país representa, para Malu, não um ‘furo jornalístico’, mas um fato revelador de um modo de atuação típico da Holding Odebrecht. Por extensão, Emílio Odebrecht, enquanto Presidente da empresa, leva a cabo um modelo de gestão pautado nos relacionamentos pessoais, que se opõe à “impessoalidade técnica”, aspecto que julga a autora ser determinante para a atuação de qualquer grande empresa. Conclui Gaspar (jan.2020, p.18) que: “Esse era o *modus operandi* da Odebrecht. Emílio acreditava na potência dos relacionamentos pessoais, muito mais do que no poder de convencimento de argumentos técnicos”.

Em 2017 (portanto, três anos antes do artigo de Gaspar), outro jornalista de grande renome – Clóvis Rossi – publica uma coluna no Jornal Folha de São Paulo, propondo se debruçar sobre a atuação internacional da empreiteira aqui analisada. Segundo Rossi, a atuação da empresa é marcada por sucessivos “pactos de sangue” América à fora. Prova cabal disso, afirma, são as condenações de funcionários dos governos equatoriano e colombiano em casos de corrupção envolvendo a empresa. Na visão do autor:

O caso da Odebrecht expõe com mais nitidez o outro lado do balcão (ou do pacto de sangue): é óbvio que, se há um corrompido, há de haver um corruptor —este necessariamente no setor privado. Mas, até agora, salvo erro de memória, empresários e executivos ficavam longe dos holofotes e, por extensão, longe da cadeia. Romper o pacto de sangue é, talvez, a única maneira de livrar a América Latina de um capitalismo mafioso, uma das principais causas de seu atraso. (...) Aliás, cabe discutir se não seria mais adequado chamar os governos Lula/Dilma de ‘governos da Odebrecht’. (ROSSI, 2017)

Segundo o jornalista, portanto, o próprio processo de internacionalização da empresa é marcado por um *modus operandi* calcado em atividades ilícitas, que dão origem, inclusive, a um modelo capitalista específico e próprio da região, um suposto “capitalismo mafioso”. Este seria baseado em relações ilícitas de agentes públicos e empresas privadas. Dentre estas, a Odebrecht seria uma das principais expoentes e protagonistas.

Gaspar e Rossi, a despeito de analisarem objetos distintos – relação Emílio Odebrecht/Lula e internacionalização da empresa, respectivamente – trazem consigo um substrato comum. Para ambos, um dos grandes motivos para o sucesso da empreiteira está na construção de relações “não republicanas”, pautadas na pessoalidade entre empresas privadas e agentes públicos, que garantem condições privilegiadas à empresa, conformando aquilo que Sergio Lazzarini conceitua enquanto *capitalismo de laços*⁸⁶.

Os textos dos jornalistas, assim, não devem ser diminuídos enquanto ensaios de opinião pessoal, mas vistos como espécie de ponta de lança pública de um conceito criado num espaço acadêmico, que reforça uma construção argumentativa que ganha força no debate público. Na visão de Lazzarini, esse Capitalismo de laços se trata de um modelo assentado no uso de relações particulares para explorar oportunidades de mercado ou para influenciar determinadas decisões de interesses. Conforma-se, assim, em um “emaranhado de contatos, alianças e estratégias de apoio gravitando em torno de interesses políticos e econômicos” (LAZZARINI, 2018, p. 4).

Como consequência, prossegue o autor, esse modelo de gestão pautado na confusão entre espaço público e privado leva a dois problemas: em primeiro lugar, produz uma “ideologização” de decisões empresariais, desalojando, assim, o mercado de sua caracterização “técnica”; em segundo lugar, fere os preceitos do livre mercado ao conferir vantagens pessoais àqueles com acesso a melhores contatos (LAZZARINI, 2018, p. 5). Por consequência, indaga o autor: “Quão efetivamente meritórias [seriam] as alocações do BNDES?” (LAZZARINI, 2018, p. 66).

Dessa maneira, conforma-se uma relação, através de canais privados entre empresas e políticos, paralela ao próprio lobby organizado – este, princípio do sistema democrático, na visão do autor. Tal relação se dá sob os auspícios de um “clientelismo”,

⁸⁶ A formulação de Lazzarini não deve ser vista como um raio em céu azul: há uma vasta tradição intelectual brasileira, e mesmo estrangeira, que, historicamente, acaba por conformar uma espécie de corrente de pensamento que interpreta que o Estado abriga uma “elite corrupta que vampirizaria a nação”, segundo a crítica empregada por Jessé Souza. Nesta, argumenta o autor o quão falaciosa é a oposição entre mercado e Estado apregoada por ampla literatura (SOUZA, 2017, p. 12). Tendo em vista o cenário brasileiro, para ficar em apenas dois exemplos paradigmáticos desses pressupostos orientadores de Lazzarini, podemos citar, primeiramente, o pensamento de Raymundo Faoro. A apropriação liberal dos postulados do autor abre margem para uma ideia de que haveria um patrimonialismo estamental conformado historicamente no Brasil, mediante sua herança portuguesa, que geraria uma simbiose entre esferas pública e privada, já que os direitos senhoriais e seus atributos seriam tratados como atributos privados (FAORO, 2000). Por fim, merece destaque a obra de José Murilo de Carvalho que, ao se debruçar sobre a atuação da elite política imperial, interpreta sua formação como resultado da construção de um *ethos* forjado em espaços de circulação privados, denominados, no quinto capítulo de sua obra, como uma espécie de “clubes” (CARVALHO, 1980). Essas obras são representativas de uma narrativa que busca considerar como singular o desenvolvimento de uma elite dirigente brasileira incapaz de dissociar espaços públicos de privados.

em que políticos se convertem, paulatinamente, a “clientes” das empresas. Este “clientelismo” seria pedra angular da lógica empresarial/pública no Brasil. Ainda nas palavras de Lazzarini: “Por esse motivo, alguns estudiosos das relações empresa governo no Brasil afirmam que a lógica clientelista muitas vezes se sobrepõe às iniciativas coletivas engendradas por associações e sindicatos patronais.” (LAZZARINI, 2018, p. 55).

A tese do *capitalismo de laços*, ainda que não carregue especificamente esse nome, é, em essência, amplamente difundida em alguns países por onde atua a CNO em seu processo de internacionalização. León Roldós, jornalista equatoriano, escreve, em 2017, que a atuação da CNO é uma espécie de extensão do “Socialismo do século XXI”, em que “Lula fue involucrando a los gobernantes de otros países en la trama de corrupción con empresas brasileñas.” (ROLDÓS, 2017). Já o peruano Franco Giuffra, do jornal “El Comercio”, afirma, dois anos antes, que:

El esquema básico de esta trama habría implicado la organización mafiosa de las constructoras para repartirse las obras de Petrobras, sobrevaluarlas sistemáticamente y canalizar ese dinero extra a las arcas de los partidos políticos, señaladamente el Partido de los Trabajadores de Lula y Dilma. (GIUFFRA, 2015).

Dessa maneira, convenientemente escamoteando o histórico de internacionalização da CNO desde os anos 1980, é criada uma narrativa em diálogo com o conceito de *capitalismo de laços*, sistematizado por Lazzarini. Segundo essa narrativa, o capitalismo latino-americano é marcado por uma singularidade que se expressa por sua “fragilidade institucional”. Esta abre caminho para a conformação de relações “não técnicas” e de “vínculos pessoais”, resultando em um projeto de poder “mafioso” que se constitui no principal obstáculo para o desenvolvimento e fortalecimento regional latino-americano.

A despeito de uma distinta abordagem, a obra dos docentes de Harvard, Tarun Khanna e Krishna Palepu, *Winning in the emerging markets*, (KHANNA; PALEPU, 2010) é mais uma a reforçar essa noção da singularidade das economias subdesenvolvidas a partir de uma tradição institucional. Os autores objetivam compreender o funcionamento estrutural das economias emergentes que, com a “liberalização, [a] globalização e [o] crescimento a partir dos anos 1990 tornam-se fonte de crescente interesse” (KHANNA; PALEPU, 2010, p. 2). Ao oferecer subsídios para entender a atuação de grandes empresas nesses mercados, “evitando erros e maximizando ao

máximo sua possibilidade de sucesso”, os autores se debruçam sobre a característica singular dos mercados emergentes⁸⁷: os *Institucional Voids*.

Para Khanna e Palepu, a despeito do reconhecimento da importância de se criar uma estrutura física aos países emergentes (avenidas, pontes, redes de telecomunicação, instalações de água, usinas elétricas), esta, ao não ser acompanhada por uma “*institutional infrastructure*”, é insuficiente para o estabelecimento de relações frutíferas com as grandes empresas. Esmiuçando a ideia de “infraestrutura institucional”⁸⁸, os autores citam o tempo para se firmar um contrato, o tempo para se registrar uma propriedade, e o tempo para se iniciar um negócio como exemplos que diferenciam economias disfuncionais, mercados emergentes e economias consolidadas (KHANNA; PALEPU, 2010, p. 21).

Assim, para os autores, os países desenvolvidos são marcados pela presença de uma vasta gama de “instituições que promovem e facilitam o funcionamento de seus mercados”, ao passo que países em desenvolvimento, com insuficientes instituições capazes de intermediar as relações entre vendedores e compradores, falham nessa tarefa, tornando essa relação “menos transparente e mais dificultosa”. É justamente a ausência desses intermediários que abre caminho aos *Institucional Voids*, espécies de *gaps* que representam a singularidade primordial das economias emergentes (KHANNA; PALEPU, 2010, p. 19).

Dessa forma, diferentemente dos termos adotados pelos teóricos do desenvolvimento, analisados ao largo do primeiro e do segundo capítulos, de acordo com os paradigmas até aqui apresentados, as causas do não logrado desenvolvimento latino-americano se justifica mais por uma espécie de tradição cultural institucionalmente cristalizada nos países da região que por uma condição de subdesenvolvimento historicamente conformada a partir da inserção regional junto à DIT. A despeito de termos mais ou menos enfáticos e de diferentes narrativas, há um substrato comum às obras

⁸⁷ A expressão “mercados emergentes”, para os autores, é utilizada para designar áreas onde “compradores e vendedores não estão facilmente ou efetivamente atuando em conjunto” devido a uma ausência de instituições que possibilitem seu melhor funcionamento (KHANNA; PALEPU, 2010, p. 9). Distanciam-se, assim, dos postulados dos teóricos do desenvolvimento-subdesenvolvimento utilizados no presente trabalho.

⁸⁸ Aqui, novamente, os postulados dos autores dialogam com uma cristalizada matriz teórica. Alexandre Barbosa, em entrevista ao Instituto Humanitas Unisinos, argumenta em favor da ideia de haver uma tradição recente de pensamento “*mainstream*” ocidental, que articula determinados tipos de desenvolvimentos à adoção (ou não) de determinadas instituições organizativas. Douglas North e sua crítica às instituições ineficientes, em seu *Por que as nações fracassam*, bem como Daron Acemoglu e sua diferenciação entre Espanha e Inglaterra no contexto da Revolução Industrial – a primeira é pautada pela adoção de instituições extrativistas, enquanto a segunda é marcada por instituições inclusivas –, são exemplos dessa tradição (BARBOSA, 2020).

analisadas: elas deslocam, do campo da história econômica para a esfera institucional e cultural, as causas do “não desenvolvimento” regional. Essas duas últimas esferas são compreendidas enquanto eixos isolados, não sendo capazes de estabelecer um diálogo com as demais, visualizadas quase como entidades etéreas.

O conceito de *Capitalismo de laços*, assim, não nos parece a melhor forma de compreender o processo de internacionalização da CNO. Em primeiro lugar, pois, como demonstrado ao longo dos capítulos anteriores, esse processo é marcado por maior nível de complexidade ao amalgamar uma somatória de escolhas empresariais, um contexto nacional e regional particular e conjunturas específicas. A esse ponto nos detemos nas duas partes seguintes do capítulo. Em segundo lugar, o próprio conceito nos parece carregar um equívoco em si: o pressuposto implícito de que, se há um capitalismo de laços, há algum “capitalismo sem laços”. Essa informação, basilar da estrutura argumentativa de Lazzarini, contudo, não nos parece encontrar eco em ampla literatura sobre o próprio conceito de Capitalismo e a relação desse sistema com as empresas privadas.

Tema de enorme controvérsia dentro da literatura, o conceito de Capitalismo é visto, dentro da história econômica, essencialmente sob dois prismas de análise. Conforme as recentes análises de Wood e Der Linden, visualizamos uma vertente que, pautando-se essencialmente no primeiro livro d’O Capital, de Karl Marx, e na obra de Maurice Dobb, vê o Capitalismo enquanto um sistema em que todos os atores econômicos dependem do mercado para suas necessidades mais básicas. Essa entidade, o mercado, é responsável por mediar um sistema de relações de classe entre produtores e apropriadores, especialmente a relação entre capitalistas e trabalhadores assalariados. A expropriação por parte do capitalista para com o trabalhador, inclusive, constitui o elemento definidor desse sistema (LINDEN, 2013, p. 28; WOOD, 2014, p. 21).

A partir de uma segunda vertente, podemos compreender o capitalismo nos marcos preconizados por Fernand Braudel e aqueles que com ele dialogam. Em seu *A dinâmica do Capitalismo*, Braudel sintetiza sua teoria a respeito dos três andares do funcionamento da economia moderna. Na parte mais elementar dessa pirâmide, está a economia de subsistência, pautada pelas pequenas trocas típicas do modelo das aldeias camponesas. Acima desta, encontra-se a economia de mercado “que liga suficientemente burgos e cidades para já começar a organizar a produção, a orientar e controlar o consumo”, atuando como uma espécie de ligação entre universos distintos (BRAUDEL, 1987, p. 20). Por fim, pairando acima dessas camadas, encontra-se o contramercado.

“Estágio brilhante que não engloba vida econômica e nem cria seu modo de produção”, o contramercado é a manipulação da própria economia de mercado, sendo capaz de alterar rotas, especular, estocar e sabotar o ordenamento “natural do mercado” (BRAUDEL, 1987, p. 38-46).

Ainda sobre esse contramercado, categoria fundamental para a compreensão da atuação de uma grande empresa capitalista e suas relações estabelecidas com aparatos estatais e sociedades nacionais, o autor, trazendo uma comparação com o conceito de “Imperialismo” de Lênin, afirma que:

acima desta camada [economia de mercado], a zona do contramercado é o reino da esperteza e do direito do mais forte. É aí que se situa por excelência o domínio do capitalismo – ontem, como hoje, antes como depois da Revolução Industrial. (BRAUDEL, 2009, p. 197).

A despeito de diferenças, nenhuma das duas abordagens nos permite compreender o capitalismo enquanto uma espécie de “sistema etéreo”, livre da ação de agentes sociais particulares. O mercado (instância basilar para se discutir o conceito de capitalismo), no lugar de regulado por uma “mão invisível”, então, deve ser compreendido sob a atuação de uma “*Visible hand*”, segundo o termo expresso por Chandler (1999).

Essa interação entre as diferentes esferas da economia capitalista, contudo, não é ‘água e azeite’, como pontuado por Braudel, sendo permeada, dialeticamente, por algumas instâncias. Estado e grandes empresas, assim, não se constituem apenas enquanto regulador e competidores, respectivamente, mas enquanto agentes que transitam entre essas diferentes esferas da economia capitalista.

Essa relação tem sido tema de vasta literatura. Talvez um dos primeiros a se debruçar sobre o tema tenha sido Joseph Schumpeter, em 1942, com seu *Capitalismo, socialismo e democracia*. Sobre a economia capitalista, afirma o autor ser seu “fato essencial” o “processo de mutação industrial que revoluciona incessantemente a estrutura econômica de dentro para fora, destruindo incessantemente a antiga, criando a nova” (SCHUMPETER, 2010, p. 120). Esse processo recebe a alcunha de “destruição criativa”.

No entanto, prossegue atestando a necessidade de descartar a “concepção tradicional do *modus operandi* da concorrência” (SCHUMPETER, 2010, p. 121) para melhor compreender a categoria de economia capitalista. E isso porque:

na realidade capitalista (em oposição à sua imagem estampada nos manuais), o que conta não é esse tipo de concorrência, e sim a concorrência da nova mercadoria, da nova tecnologia, da nova fonte de abastecimento, do novo tipo de organização (por exemplo, a unidade de

controle em grandíssima escala), ou seja, a concorrência que impõe uma vantagem decisiva em custo ou qualidade e que ataca não nas margens dos lucros e da produção das empresas existentes, mas nos seus alicerces e na sua própria existência. (SCHUMPETER, 2010, p. 121-122).

Atesta o autor, portanto, que a realidade “capitalista” não se encontra em uma esfera de concorrência nos moldes dos manuais, mas em um patamar de disputa ao qual a imensa maioria das empresas não é capaz de acessar, sendo, assim, restrito a determinados grupos do Capital. Tendo esse norte em vista, o autor conclui haver determinados métodos à disposição dos grandes monopólios, que não estariam ao alcance de uma grande concorrência “porque o monopólio goza de um prestígio financeiro desproporcionalmente maior”⁸⁹ (SCHUMPETER, 2010, p. 143).

Outro autor a se debruçar sobre esse imbricamento entre Estado e grandes empresas dentro da economia capitalista é John Galbraith, em seu *O Novo Estado Industrial*. Argumenta o autor que o desenvolvimento dos processos produtivos impõe certos requisitos incompatíveis com o mercado. Assim, dialogando com as bases de Schumpeter, atesta que os grandes grupos empresariais operam em uma escala – nomeada pelo autor como “planejamento” – na qual a imprevisibilidade do mercado deve ser domesticada e este, dirigido. Segundo Galbraith:

O planejamento, em suma, requer grande variedade de informações. (...) Deve haver homens cujo conhecimento os permita prever as necessidades e garantir um suprimento de mão-de-obra, materiais e outros elementos exigidos para a produção; homens que tenham conhecimento para planejar estratégias de preços e providenciar para que os fregueses sejam convenientemente persuadidos a comprar àqueles preços; (...) [num cenário de alta tecnologia, homens que] possuam conhecimento que possam trabalhar eficientemente com o Estado a fim de que este seja apropriadamente dirigido; e homens que possam organizar o fluxo de informações que as tarefas acima e muitas outras exigem. (...) (GALBRAITH, 1982, p. 59).

⁸⁹ A crítica ao reducionismo de determinadas interpretações econômicas que se debruçam sobre o funcionamento do mercado também é partilhada por Karl Polanyi. Em seu “A falácia economicista”, por exemplo, ao se debruçar sobre a análise histórica do surgimento do mercado, o autor estabelece uma crítica ao ‘solapsismo econômico’ que concebe essa categoria sob marcos puramente teóricos, descolada de demais esferas sociais e imune à dialética. Em contrapartida, argumenta que devemos entender a esfera econômica “encravada” na sociedade. Falando especificamente sobre a relação mercado e nações, o autor argumenta que:

“Os economistas sentiram-se tão seguros nos confins desse sistema de mercado, puramente teórico, que só a contragosto reconheceram nas nações algo mais que um pequeno inconveniente.” (POLANYI, 2012, p. 59).

Essa visão do mercado enquanto esfera não só de competição, mas de colaboração entre empresas e Estado é bastante discutida ao longo do primeiro e do terceiro capítulos da dissertação, ao tratarmos da literatura das empresas “líderes nacionais” e, de forma mais vasta, dos teóricos do *Developmental State*. Pontuamos aqui, como forma de ampliação de repertório, a tese discutida por Mariana Mazzucato em seu *O Estado empreendedor – desmascarando o mito do setor público vs. setor privado*. Argumenta a autora que uma atuação organizada e eficiente por parte do Estado é fundamental para “encorajar” o setor privado. A relação entre os dois, assim, deve ser vista sob o molde da parceria, devido particularmente ao caráter mais “ousado, disposto a assumir os riscos que as empresas não assumem.” (MAZUCCATO, 2019, p. 29).

Essa relação contraditória, permeada por colaborações e tensões entre Capital e grandes empresas, por fim, também pode ser vista à luz das relações entre os próprios atores desse “contramercado”. Além da disputa explicitada por Schumpeter, as relações entre empresas também operam sob a égide da colaboração. Peter Dicken, por exemplo, nota como a articulação entre micro, pequenas e médias empresas com empresas transnacionais possibilita o acesso daquelas a cadeias globais de produção, sendo, portanto, vantajosa essa colaboração entre empresas (DICKEN, 1998, p. 223). Arrighi, voltando suas lentes ao caso de subcontratação das firmas japonesas, argumenta também em favor da perspectiva da colaboração de especializações de técnicas ou processos como um aspecto positivo para o país (ARRIGHI, 1997, p. 70).

Ora, ambas as ideias de colaboração (tanto a nível estatal quanto interempresarial) são observados ao longo do processo histórico de internacionalização da CNO. A própria CNO é exemplo dessa colaboração entre empresas em 2007. A articulação com a Haga, fabricante de fechaduras e dobradiças de Nova Friburgo (RJ), garante-lhe um mercado exterior que amplia sua renda. Já à Odebrecht, essa associação representa o acesso a um programa de capacitação e desenvolvimento de fornecedores do governo federal (ODEBRECHT INFORMA, 2007, p. 29).

A respeito da colaboração com o Estado, o capítulo três pontua inúmeros exemplos. Sinteticamente, podemos citar que, sem a presença do Estado brasileiro, não seria possível a atuação da CNO no Peru, Chile e Equador, suas três “bases” na América Latina. Essa articulação com personagens que transitam dentro do aparato estatal de seus países também é responsável pelo êxito na entrada da empresa nos Estados Unidos e em Angola.

Aqui, cabe salientar que não negamos que muitos dos contratos firmados pela

CNO prescindem do estabelecimento de relações promíscuas envolvendo agentes de uma empresa transnacional e representantes dos órgãos de Estado. Argumentamos, por outro lado, que, primeiramente, esse elemento sozinho não dá conta de explicar o processo de internacionalização da construtora e, em segundo lugar, que essas relações não se constituem enquanto singularidade do capitalismo latino-americano, pautado por supostos “laços pessoais”. Pelo contrário, vemos, nessas relações entre grandes empresas e Estado, “contrárias aos preceitos da imparcialidade do mercado”, senão um aspecto constituinte do modelo capitalista como um todo, abarcando desde economias centrais a periféricas.

4.2. O subdesenvolvimento e a CNO: da internacionalização à transnacionalização

Como demonstrado ao longo do nosso trabalho, não compactuamos com interpretações que identifiquem o processo de internacionalização da CNO sob a égide de uma modalidade restrita à América Latina – o *capitalismo de laços*. Este caracteriza-se, essencialmente, como um tipo de capitalismo em que (seja por uma tradição cultural ou por uma conformação institucional específica) determinados atores subvertem um funcionamento ideal do sistema através de ligações estabelecidas no universo privado, que lhe conferem maior acesso a grandes obras.

Em contrapartida, visualizamos o processo de internacionalização da CNO por uma outra vertente, caracterizada por uma “somatória”. Sob uma perspectiva microscópica, é resultado de uma estratégia empresarial exitosa por parte da empreiteira e, em termos macro, pode ser compreendida como decorrência de dois fatores primordiais. O primeiro é um processo histórico integrativo deficitário regionalmente – expresso, essencialmente, através de acordos estabelecidos entre os Estados na lógica da liberalização comercial – no qual predomina a ausência de um projeto consistente de construção de uma infraestrutura regional. A CNO se aproveita dessa “lacuna” no desenvolvimento de uma infraestrutura física regional para atuar, associando-se às esferas de poder das sociedades nacionais e promovendo obras de caráter eminentemente nacional pela região latino-americana.

Um segundo fator, a partir dos anos 2000, é a ampliação de políticas de financiamento de exportação de serviços, ofertadas pelo Estado brasileiro num cenário político-econômico de busca ao fortalecimento de empresas com capacidade para competir internacionalmente. Estas convertem-se nas chamadas “campeãs nacionais”. A

esse cenário dos anos 2000 devemos somar as tentativas de integração regional, especialmente a partir da IIRSA, que, conseqüentemente, propiciam uma ampliação de oportunidades de atuação para as grandes empreiteiras e, dentro desse bojo, para a CNO⁹⁰.

Para melhor esmiuçarmos essa dialética entre aspectos de protagonismo empresarial numa condicionante estrutural específica, voltemos, em um primeiro momento, ao aspecto de subdesenvolvimento regional. A partir desse esquema, a América Latina é parte da chamada periferia do sistema mundial – fato este decorrente de sua inserção na divisão internacional do trabalho nos marcos da exportação de gêneros de baixo valor agregado, isto é, alimentos e matérias-primas (PREBISCH, 2011, p. 95). Por principais conseqüências disso, temos: (a) um constante desequilíbrio externo das atividades econômicas regionais (RODRÍGUEZ, 2009, p. 103); (b) heterogeneidade estrutural em que setores de baixo dinamismo convivem com setores de maior dinamismo (PINTO, 1970); (c) subemprego crônico, decorrente do baixo potencial técnico das atividades econômicas locais (RODRIGUEZ, 2009, p. 109); (d) desenvolvimento histórico das classes dominantes segundo o qual decisões que afetam a produção ou o consumo são em função das economias desenvolvidas. (CARDOSO, 1970, p. 26-31).

Esse cenário, como postulado ao longo do primeiro capítulo, não pode, contudo, ser interpretado de uma forma mecânica, segundo a qual essa inserção explica e determina, por si só, toda uma conformação local. A chave da *condicionante* (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 22) nos possibilita identificar particularidades historicamente desenvolvidas e espaços de atuação em que os agentes públicos nacionais – desde grupos políticos a teóricos do desenvolvimento – buscam, ao largo dos anos, mitigar esse subdesenvolvimento crônico.

Uma das frentes discutidas ao longo de nosso trabalho é a da Integração Regional como um dos requisitos para o avanço da construção de condições para uma superação do subdesenvolvimento crônico da região. O documento escrito pela própria CEPAL, ainda em 1959, aponta como a materialização progressiva de um mercado comum permite grandes vantagens conseqüentes de uma organização racional do sistema produtivo. Nesta, a indústria passa a ocupar um papel chave de interligação das diferentes economias da região, sendo, também fundamental para atenuar a vulnerabilidade desses países às *contingências e flutuações externas*, que, a despeito do incipiente processo de industrialização vivido pela região, continua aguda (PREBISCH, 2011b, p. 345-346).

⁹⁰ Na próxima seção do capítulo, exploramos esse tópico.

Contudo, como discutido no segundo capítulo, Celso Furtado, escrevendo já no ano de 1969, em um cenário de balanço sobre a ALALC⁹¹, aponta que as tentativas de integração que se limitam à lógica da liberalização comercial, quando postas diante de países que já avançaram no processo de industrialização, veem-se como esquemas de pouca utilidade. Isso acaba por criar uma integração “capenga”, que resulta, muitas vezes, em condições privilegiadas para a atuação de consórcios internacionais. Por extensão, esses modelos são incapazes de dotar a região de um autêntico planejamento plurinacional que abarque um projeto de desenvolvimento comum aos seus participantes (FURTADO, 1969, p. 290-291).

Rômulo de Almeida, contemporâneo de Celso Furtado, busca demonstrar o potencial, inclusive para as grandes empresas regionais, do fortalecimento de um mercado integrado. A ausência de especialização dos países dá-se especialmente em virtude da inexistência de um mercado regional. Por extensão, a própria integração, se planejada, poderia levar a uma complementariedade econômica das empresas nacionais dos diversos países (BARBOSA, 2017, p. 543-544).

Essa crítica de Furtado, realizada ainda nos anos 1970, vale também para o próprio processo integrativo propiciado pelas tentativas (com diferenças substanciais de intensidade e alcance ao longo dos anos) realizadas pelo Mercosul. Como apontado por Alcides Vaz, em minucioso detalhamento sobre o histórico das negociações que culminam na assinatura do Protocolo de Ouro Preto, em 1994, as dificuldades apresentadas orbitam ao redor da definição da compatibilização de aspectos comerciais entre economias tão diferentes entre si. Aqui, acrescenta-se ainda – com relação à ALALC – a busca pela consolidação de uma Tarifa Externa Comum entre os países membros. (VAZ, 2002, p. 175-212).

Assim, devido a fatores destacados no segundo capítulo: (a) histórico de conflitos regionais; (b) não formulação de projetos de planejamento plurinacionais; (c) atuação dos Estados Unidos no patrocínio a golpes militares regionais; (d) disputas entre as duas principais economias locais – Brasil e Argentina – pelo posto de parceiro estratégico dos Estados Unidos na região, o século XX foi marcado pelo não desenvolvimento de um processo integrativo latino-americano nos marcos furtadianos. Isso se evidencia, para

⁹¹ A associação Latino-Americana de Livre Comércio, junto ao Mercado Comum Centro-Americano (MCCA) são as tentativas regionais de avanço sobre a integração regional nos anos 1960, sob o diapasão da constituição da Comunidade Econômica Europeia (CEE) em 1957, após assinatura do Tratado de Roma.

ficarmos apenas em dois exemplos, na ausência, até os anos 2000, de qualquer oleoduto construído na região e no fato de a primeira obra de ligação energética no continente ter sido um gasoduto ligando a região da Bolívia à Argentina somente em 1988 (SENNES; NARCISO, 2009).

É justamente desse contexto de vazios de projetos robustos que as empresas da engenharia pesada se valem para atuar regionalmente. Pertencentes a um ramo industrial dotado de alguma potencialidade tecnológica, operam na região, essencialmente, empreiteiras internacionais – com especial destaque às estadunidenses, francesas, italianas e espanholas⁹² (LCA Consultoria, 2014. p. 31) – em grandes obras de integração energética e física de caráter proeminentemente *nacional*.

A CNO rompe a lógica das grandes construções a cargo de empreiteiras de países centrais ao se internacionalizar, no ano de 1979, com a assinatura do contrato da obra de Charcani VI, no Peru e, posteriormente, com as obras no Rio MauLe no Chile. Contudo, a análise de suas construções (Charcani, Chavimochic, MauLe, Santa Elena, Metromover, entre várias outras) repete a lógica das grandes obras de infraestrutura restritas aos marcos da integração *nacional* dos países. Mesmo ao longo dos anos 2000, com a iniciativa da IIRSA, que leva a uma multiplicação das obras realizadas pela construtora, a lógica permanece a mesma. Sua atuação no Equador e no Peru, a título de exemplo, é marcada, majoritariamente, pela construção de grandes rodovias, como a do Corredor Viário Interoceânico Sul, de grande destaque no Peru⁹³.

Obras como a Ponte sobre o Rio Acre, interligando Brasil e Peru, e a Ponte bimodal do Rio Orinoco, interligando Brasil e Venezuela, grande destaque da engenharia e saudada como parte do “espírito das novas lideranças da América do Sul” (ver capítulo 3) constituem-se exceção à regra. Além de sempre muito menores, numericamente, do que as obras de interligação nacional, essas obras não passam de exemplos de integração rodoviária – a mais elementar das formas de integração. Dessa forma, a região não logra avançar para obras de complementariedade energética, forma integrativa de maior refino, que denotaria certo nível de cooperação e planejamento supranacional.

Essa relação entre limitação e insuficiência no que tange às obras de infraestrutura

⁹² A título de exemplo, a gigante espanhola Acciona, uma das empresas líderes na construção pesada espanhola, inicia seu processo de internacionalização já em 1948, com contratos firmados em Portugal, Marrocos e na Guiné Equatorial, então com o nome de Entrecanales Y Távara, S.A. Anos depois, a empresa começa empreendimentos na América Latina, com destaque para Colômbia, Porto Rico e México, sendo atuante até hoje na região. Informações disponíveis em: <<https://www.acciona.com.br/sobre-a-acciona/linha-do-tempo/>>. Acesso em: 06 maio 2020.

⁹³ Disponível em: <<http://www.odebrechtlatinvest.com/activos/iirsa-sur.html>>. Acesso em: 06 maio 2020.

e internacionalização da CNO, contudo, não pode ser explicada sem a reiterada articulação entre as grandes empreiteiras e o Estado brasileiro⁹⁴. Além do supracitado exemplo da CNO, abordado extensivamente no terceiro capítulo, podemos destacar os casos das outras duas empresas da engenharia pesada que, em conjunto à CNO, compõem a tríade das maiores do ramo nacional.

Para a Camargo Correa, Pedro Campos pontua a importância do protecionismo estadual paulista, ao criar condições para a posterior realização de obras das três maiores hidrelétricas do mundo naquele período. Já com relação à Andrade Gutierrez, o autor menciona a importância das relações desenvolvidas junto ao mandato de Juscelino Kubitschek, quando governador de Minas Gerais e, posteriormente, Presidente do Brasil, para a nacionalização da mineira, sobretudo aproveitando-se da demanda aberta com as obras de Brasília (CAMPOS, 2015, p. 85-91).

Todavia, convém salientar que essa inserção não significa, de fato, uma amalgama que dissolve as singularidades entre esses dois espaços de análise – Estado e grande empresariado. Partindo dos postulados de Eli Diniz e Renato Boschi, devemos encarar os processos políticos e sociais em sua interdependência, isto é:

admitindo o papel ativo e preponderante do Estado num dado momento histórico, tentar preservar a identidade dos processos sociais, pelo menos em sua capacidade real ou potencial de iniciação de conflitos que possam evoluir numa direção não contida nos parâmetros do modelo original. (SZWAKO; MOURA; D'AVILA FILHO, 2016, p. 38).

A questão que se coloca para os autores, assim, é da centralidade de não se perder de vista facetas específicas desses organismos, rechaçando uma visão que objetive a criação de um bloco unitário composto pelo Estado e o grande empresariado. Dessa maneira, conseguimos não perder de vista toda a riqueza de detalhes que compõe essa relação, como competições interburocráticas, superposição de esferas de competência, alianças entre setores e subsetores da burocracia, envolvendo ou não grupos privados, e conflitos entre as esferas de atuação empresarial e de competência administrativa do Estado. (SZWAKO; MOURA; D'AVILA FILHO, 2016, p. 39).

É, assim, retomando também os postulados metodológicos de Jorge Graciarena, que compreendemos, através de uma dialética entre *agência-estrutura*, essa relação

⁹⁴ Ferraz Filho aponta a singularidade desse ramo da Indústria ao salientar que a questão tecnológica não representa uma barreira à entrada do capital privado no ramo da construção pesada, pois, além de a tecnologia vir embutida no próprio equipamento, é possível absorver técnicas de construção no próprio ato de construir (FERRAZ FILHO, 1981, p. 86-87).

estabelecida entre um setor do grande empresariado nacional – a CNO – com o Estado nacional (GRACIARENA, 2000, p. 705). Embora historicamente se conformem inúmeros exemplos de interesses que levam a uma atuação conjunta entre essas duas entidades – como, por exemplo, o contrato da primeira obra internacional da CNO assinado na esteira de uma visita de chefe de Estado peruano ao então Presidente João Figueiredo; a atuação determinante da embaixada brasileira em Quito como ponte entre a CNO e o governo equatoriano; a ampliação do estímulo à externalização a partir de 2003 (ver capítulo 3) –, não podemos considerá-las enquanto bloco unitário, ignorando a autonomia de atuação de cada uma dessas entidades. Apesar de historicamente convergirem em diversos momentos, a CNO e o Estado brasileiro enxergam essa aproximação à luz de objetivos particulares e interesses próprios.

Para a CNO, essa aproximação junto ao Estado é vista como estratégica. Primeiro, ao garantir condições para promover sua internacionalização, o que, junto à diversificação e à aquisição de outras empresas da engenharia pesada, constitui as estratégias adotadas pela CNO, no início dos anos 1980, para se consolidar enquanto uma das maiores empresas nacionais da construção e, ao mesmo tempo, superar a retração do mercado nacional de obras do período (ver capítulo 3). Ademais, sob um prisma de análise mais político, essa aliança é visualizada enquanto parte integrante do modelo defendido pela empresa, de “desenvolvimento social financiado por empresas, orientado pelo Estado, em proveito de toda a sociedade.” (ODEBRECHT S.A., 2007, p. 6).

Esse “modelo” defendido pela empresa é verbalizado em mensagem proferida por Emílio Odebrecht, então Presidente do Conselho de Administração da Holding Odebrecht, publicada através do Relatório Anual da empresa de 2007. Emílio Odebrecht afirma que, em um cenário de incapacidade estatal para investimentos em projetos prioritários “que eliminem os gargalos que travam o crescimento econômico, particularmente nos setores de energia, transportes e saneamento básico” (ODEBRECHT S.A., 2007, p. 6), caberia à iniciativa privada ocupar esse gargalo, atuando fortemente pela promoção do desenvolvimento. Segundo o próprio empresário, detendo-se sobre uma conjuntura de crise brasileira:

O desafio é grande e para superá-lo é imprescindível romper o círculo vicioso em que o baixo crescimento determina o baixo nível de investimentos, o qual, por sua vez, limita ainda mais o crescimento. Se o Estado não dispõe de recursos no volume necessário para empreender essa ruptura sem retornar a um outro círculo vicioso do qual escapamos há mais de uma década – o círculo inflacionário –, esta é a hora de orientar os recursos da iniciativa privada para investimentos em infraestrutura.

“Orientar”, nesse caso, significa atrair, e, considerado o compromisso inerente às empresas de preservar seu patrimônio e gerar valor para seus acionistas, essa atração se dá pela perspectiva de uma rentabilidade compensadora, compatível com o nível de risco assumido. (ODEBRECHT S.A., 2007, p. 6, grifo do autor)

Ora, o que a mensagem do líder da Organização traz à tona, a despeito de não se tratar de um balanço do processo de internacionalização da sua empresa, é a própria forma como a CNO visualiza o conceito de desenvolvimento em um espaço de economias subdesenvolvidas. As publicações do Grupo trazem consigo uma visão da empresa segundo a qual, diante de um quadro de economias “incapacitadas” de resolver os “gargalos que travam o crescimento econômico”, isto é, as grandes obras de infraestrutura necessárias para promover a integração física nacional e regional entre os Estados latino-americanos, “urge” às empresas privadas ocupar esse hiato, estabelecendo condições para o desenvolvimento regional (ODEBRECHT S.A., 2007, p. 7).

E não só: como expresso em uma de suas publicações – na Revista Odebrecht Informa volume 29 –, o preenchimento desse hiato, além de indispensável para promoção do desenvolvimento, tem por efeito colateral a transferência e a absorção de tecnologia. Efeitos esses fundamentais aos países em desenvolvimento, portadores de indústrias com menor capacidade tecnológica e de inovação. Segundo a revista institucional da empresa:

A transferência e absorção de tecnologia na construção de obras civis é outra política de maior importância para os países em desenvolvimento. Como em suas obras no Brasil, onde absorve e transfere *know-how* diferenciado para a construção de obras de tecnologia especial, a Odebrecht procura desenvolver a mesma política de transferência, no exterior, mostrando que o importante não é somente construir, mas também contribuir para que dois países possam caminhar juntos. (...) (ODEBRECHT INFORMA, 1982a, p. 5).

Logo, apesar de a internacionalização se conformar em: (a) tática de ampliação de potencial tecnológico e inovações; (b) garantia do fluxo de receitas ao diversificar seu *backlog*; (c) ampliação de seu poder político decorrente de sua ampla atuação, concomitante ao próprio processo de internacionalização, podemos assumir que se dá, dentro da Organização, a ascensão de um entendimento político próprio. Segundo este, as grandes empresas privadas nacionais – em especial, a CNO – devem ser chamadas a contribuir sempre que o Estado se mostra insuficiente para sanar as problemáticas do desenvolvimento regional. Noutras palavras, sendo uma empresa que, evidentemente, atua com o objetivo de ampliação de seus ativos, a CNO também, ao seu modo de ver,

contribui para o desenvolvimento regional.

Já para o Estado brasileiro, por seu turno, essa aproximação junto à CNO, ao longo das décadas finais do século passado, mostra-se interessante sob um duplo prisma. Por um lado, em um cenário dos anos 1980, marcado por tentativas de aproximações com países vizinhos em busca de ampliação de acordos comerciais, tarifários e integrativos em geral, a CNO é um importante instrumento de aproximação a essas nações. Por outro lado, a atividade de exportação de serviços de engenharia, naturalmente, reverte-se em benefícios diversos para o próprio país.

Sob o primeiro aspecto, é interessante retomarmos aqui o “caráter externo” da obra de irrigação da Península de Santa Elena, no Equador. Estabelecida a ponte entre o governo equatoriano e a CNO, mediante atuação do corpo diplomático brasileiro em Quito, Santa Elena significa uma ampliação na balança comercial brasileira com o Equador. Até então restrita a um pequeno comércio, a exportação de serviços manufaturados transforma o Brasil em um dos quatro principais parceiros do Equador. A contrapartida pela ampliação dessa importação de serviços é o acordo em que a Petrobras se responsabiliza pela compra de dez mil barris/dia de petróleo provenientes daquela nacionalidade, buscando maior equilíbrio na balança comercial dos dois países (ODEBRECHT INFORMA, 1988b, p. 11). Dessa forma, a CNO é uma espécie de meio utilizado pelo governo brasileiro para aumentar sua rede de parceiros comerciais⁹⁵.

Mas não só: como mensurado por estudo técnico da LCA Consultoria – do qual, infelizmente, não dispomos de equivalente para o período inicial da fase de internacionalização da CNO –, a Engenharia Civil é área de grande dinamismo para a indústria nacional. Isso se justifica por ser, simultaneamente, área tecnológica com maior percentual de pedido de patentes, entre os anos 2003 a 2011, e área de enorme potencial de geração de empregos. A cada US\$ 100 milhões exportados, há um impacto de, aproximadamente, 19.200 empregos internos gerados, majoritariamente de micro, pequenas e médias empresas (cerca de 4/5) (LCA CONSULTORIA, 2014, p. 15-23).

Dentro desse escopo das empresas de engenharia pesada, apenas o Grupo Odebrecht é responsável por gerar US\$ 1.415 milhões de divisas para o Brasil em exportação de bens e de serviços e 280 mil oportunidades diretas e indiretas de trabalho só no país, bem como por contratar 1.598 fornecedoras de bens (sendo 40% micro,

⁹⁵ O caso equatoriano não é o único. Como extensamente analisada no capítulo três, pelo menos nos casos peruano, venezuelano e chileno, a atuação da CNO contribui de forma significativa para a política externa brasileira na região (ver capítulo 3).

pequenas e médias empresas) e 1.219 prestadoras de serviços (destas, 90% são formadas por micro, pequenas e médias empresas) (ODEBRECHT S.A., 2009).

Significativo exemplo dessa relação, entre o aumento de exportações de serviços de engenharia de grandes empresas e o impacto para as Micro, Pequenas e Médias empresas, é o programa de apoio desenvolvido pelo Grupo Odebrecht junto a empresas que desejam exteriorizar suas atividades. A já mencionada Haga, fabricante de fechaduras e dobradiças, exportava seus produtos apenas esporadicamente e para clientes que a procuravam – quase todos de países da América do Sul. Ao ser incluída pela CNO para tomar parte em seu programa de capacitação e desenvolvimento de fornecedores, implementado através de parcerias com órgãos do Governo federal e entidades privadas, a empresa identifica uma grande oportunidade para fazer da exportação uma atividade permanente. O resultado é a assinatura de seu primeiro contrato de exportação, para Angola, no valor de US\$ 150 mil (ODEBRECHT INFORMA, 2007 p. 29).

Junto de outras quarenta empresas de pequeno e médio porte do estado do Rio de Janeiro – como a Itratub, fabricante de tubos de aço, e a Trafeg, fabricante de placas de sinalização –, a Haga participa do Projeto de Capacitação de Pequenas e Médias Empresas Brasileiras para no Comércio Exterior (ODEBRECHT INFORMA, 2007. p. 31).

Assim, como apontado pelos teóricos do desenvolvimento, determinadas atividades industriais, para além de contribuir ao aumento de superávits da balança comercial, são, elas próprias, polos capazes de articular-se com demais setores das economias locais (desde a agricultura às micro, pequenas e médias empresas). Essa articulação, por sua vez, favorece o fortalecimento da economia nacional.

Concluindo, podemos notar o quanto incorrem num reducionismo as análises que, de alguma forma, enxergam uma amalgama nas relações estabelecidas entre entes privados e agentes públicos, não dando conta de colocar às claras a autonomia desses espaços de análise. Voltando-se ao nosso objeto, elas não são, portanto, capazes de compreender a movimentação orientada por objetivos particulares desses atores. Por um lado, a internacionalização significa para a CNO, essencialmente, seu próprio crescimento ao ponto de se tornar uma empresa transnacional. Mas, também, esse crescimento é utilizado para promover maiores oportunidades de aproximações diplomáticas e comerciais com países vizinhos por parte do Estado brasileiro.

4.3. A política de campeãs nacionais e a CNO: consolidação da transnacionalização

Como visto no primeiro capítulo de nosso trabalho, os anos 1990 marcam uma guinada nos termos do debate do desenvolvimento na América Latina. Com as lentes voltadas, essencialmente, às experiências dos países do sudeste asiático, que logram aumentar sua industrialização e seu crescimento econômico ao mesmo tempo em que a região americana vive um cenário de forte crise, o Neoestruturalismo (ver última seção do capítulo 1) busca reposicionar o debate do conceito de desenvolvimento para a região.

Fernando Fajnzylber, um dos “pais” do pensamento neoestruturalista, afirma, em seu *La Industrialización Trunca de América Latina*, serem o crescimento (criação de condições para alcançar um ritmo de taxas de crescimento elevadas) e a criatividade (elemento capaz de não fazer do processo industrial local um mero transplante de produtos, técnicas, modos de organização e políticas educacionais de países centrais) os elementos centrais para uma industrialização eficiente. Esta, por sua vez, consiste no ponto nodal para diminuir a carência social acumulada (FAJNZYLBBER, 1983, p. 347).

Essa noção de eficiência, capaz de englobar crescimento, inovação e um caráter social, diferencia-se de forma umbilical da neoliberal, para quem é eficiente a indústria capaz de competir em mercados internacionais no momento presente. Os problemas dessa visão, argumenta Fajnzylber, são dois: primeiro, essa estreita noção de eficiência desconsidera a atividade econômica para o conjunto da economia e para o nível de bem estar da população; e, por fim, a noção neoliberal ignora que o fator determinante para a competição internacional é o aprendizado.

A análise a respeito dos subsídios ofertados à grandes empresas pelo Estado, feita por Cécile Aubert, Oliver Falck e Stephan Hebllich, segue o sentido da avaliação de Fajnzylber. Os autores salientam que a promoção da competição não basta, por si só, para levar à liderança de níveis eficientes de inovação empresas vistas como estratégicas pelo Estado. Estes, por sua vez, só seriam alcançados através da internacionalização, e com um atuante sistema de créditos por parte do Estado. Explicam, assim, que:

First, competition is unlikely to lead to efficient levels of innovation and of redeployment of assets in the presence of externalities and information leakages. We argue that such externalities are important in the industries we consider. Second, competition may not lead to efficiency in the presence of imperfect credit markets. (AUBERT; FALCK; HEBLICH, 2011, p. 64).

Concluem os autores que essa intervenção estatal se dá por uma via de mão dupla. Através de financiamento para empresas consideradas estratégicas promoverem sua internacionalização, por um lado, e de proteção para empresas já consolidadas no cenário externo que passem por alguma crise, por outro. É dessa forma que temos um Estado atuante para promover empresas líderes ou campeãs nacionais⁹⁶.

Já para Fajnzylber, em concordância com os autores acima, o aprendizado deve ser compreendido como fator determinante para a competição internacional, devendo os governos adotarem, assim, uma perspectiva de médio a longo prazo para formar uma indústria com essa capacidade. Tendo em vista um balanço das experiências latino-americanas, afirma o chileno que:

(...) la opción estratégica no es, como falazmente se suele sostener, fomentar las exportaciones en lugar de sustituir las importaciones. La opción real es muy diferente: constituir un núcleo endógeno capaz de incorporarse en el proceso de dinamización tecnológico, que es la condición necesaria para penetrar y mantenerse en el mercado internacional (...) (FAJNZYLBBER, 1983, p. 358, grifo do autor).

Em suma, para Fajnzylber, embora alguns países latino-americanos tenham conseguido formar um parque industrial com alguma capacidade tecnológica, a região deveria adotar um modelo que culminasse em uma *Nova Industrialização*. A partir da inovação e da criatividade, determinados polos industriais locais conseguiriam se conectar, em posição de destaque, à arena externa da produção, convertendo-se, assim, em núcleos endógenos de acumulação⁹⁷.

O retorno a esse debate nos interessa aqui, já que os anos 2000 assistem a uma mudança na condução da política industrial brasileira, discutida no capítulo anterior. Uma das principais fontes indicativas dessa nova política do principal órgão de financiamento para empresas do país – o BNDES – é o texto escrito por Luciano Coutinho – futuro presidente do banco de desenvolvimento – em 2002. Uma política voltada para promoção da exportação pressupõe, aos olhos do autor, uma política industrial capaz de dar suporte à internacionalização das empresas brasileiras, em especial àquelas vistas como

⁹⁶ O debate ao redor do conceito de “campeãs nacionais”, tal qual sua exemplificação, são abordados de forma mais pormenorizadas tanto na última seção do primeiro capítulo (capítulo 1, p. 32 a 39) quanto na última seção do terceiro capítulo (capítulo 3, p. 46 a 50)

⁹⁷ A menção ao “endógeno”, aqui posta, faz referência direta aos termos adotados por diversos pensadores, dentre os quais, Alice Amsden e Ha Chang, já citados em capítulos anteriores. Segundo eles, o modelo de desenvolvimento do sudeste asiático se dá por uma via independente ou autônoma, diferentemente do modelo predominante na América Latina. Ver, por exemplo, Amsden (2009).

estratégicas (COUTINHO, 2002, p. 10).

Coutinho prossegue ao afirmar que existem quatro razões concretas que justificam uma política econômica com vistas a robustecer grupos empresariais de capital nacional, habilitando-os a operar globalmente. São elas: (a) a existência prévia de empresas nacionais com atuação mundial, aqui sediadas, com capacidade de aglutinar centros de decisão que, embora privados, fortalecem economicamente o país; (b) a formulação e a tomada de decisões estratégicas a partir do Brasil levam a uma concentração, em território nacional, de atividades de alto valor agregado em gestão, finanças, inovação organizacional, desenvolvimento tecnológico e de marcas; (c) como decorrência do item anterior, localizam-se, no país, melhores empregos e oportunidades de desenvolvimento profissional; (d) parcela importante dos investimentos diretos estrangeiros se faz através de associações, *joint-ventures* e parcerias, o que requer a presença de empresas nacionais capacitadas, com porte adequado e higidez financeira. (COUTINHO, 2002, p. 14)

Então, argumenta, a superação das deficiências competitivas do Brasil não pode prescindir de um conjunto de grupos nacionais de porte mundial:

Sem isso, não se desenvolverão núcleos endógenos de progresso tecnológico capazes de afirmar marcas brasileiras, criar novos mercados e gerar, aqui, atividades e empregos de elevada qualificação. O capital estrangeiro pode cumprir apenas em parte estas funções, pois tende a concentrar centros de inovação e atividades nobres nas respectivas matrizes. É, portanto, urgente uma estratégia de formação de “campeões nacionais competitivos” que, a partir do Mercosul, se projetem como atores globais. A formação de “campeões competitivos” não implica a escolha burocrática e discricionária de “vencedores”. Na quase totalidade dos setores existem empresas líderes, diferenciadas, mas competitivas e capazes – muitas vezes em áreas de negócio inóspitas, onde a maioria das empresas enfrenta problemas. Estas empresas líderes competitivas merecem, porém, atenção especial. Seu desempenho em inovação, excelência de gestão e outros pontos fortes deve ser estimulado, tendo em vista a conveniência de robustecê-las. (COUTINHO, 2002, p. 14, grifo nosso).

A análise do texto de Coutinho, embora saliente-se que não consiste em prova inequívoca da adoção de uma nova política econômica por parte dos governos Lula, oferece-nos elementos e indícios de uma mudança de atuação por parte do BNDES. Dialogando com os postulados neoestruturalistas, o autor parece representar uma espécie de elo entre as formulações debatidas, sobretudo nas duas últimas seções do primeiro capítulo, e os agentes públicos responsáveis por operacionalizar a política industrial do país chave da região latino-americana a partir de 2002. A própria menção aos núcleos

endógenos conversa com conceito formalizado cerca de vinte anos antes por Fernando Fajnzylber. Isso, somado à política de fortalecimento de empresas nacionais levada à cabo nos governos Lula, em que estas se projetam a partir do Mercosul, com o objetivo de se tornarem atores globais, representa um novo momento na atuação da CNO e da Holding Odebrecht, com a ampliação de aportes por parte do Estado brasileiro.

A política levada a cabo pelo BNDES, então, a despeito de possíveis insuficiências ou erros de execução, não se constitui enquanto representação de um *capitalismo de laços*, com alocações de recursos não meritocráticas presentando grandes empresários com relações particulares com agentes estatais. É, em contrapartida, uma opção política vinculada a uma corrente literária que se amálgama a um projeto de integração, com o qual também se objetiva fortalecer empresas nacionais de alto potencial de exteriorização de atividades para, com isso, catapultá-las a verdadeiros centros endógenos (internos) de progresso tecnológico.

Esse “salto” pelo qual passa a Organização Odebrecht é notório através do aumento da receita bruta do Grupo entre 2004⁹⁸ e 2008: de R\$ 22.030 milhões para R\$ 40.964 milhões, um crescimento de 85% em quatro anos. Já a CNO, nesse período, vê seu número de funcionários saltar de 31.748 para 67.673, além de conseguir uma ampliação em seus contratos em carteira, que leva ao somatório de R\$ 42.281 milhões em 2008 (ODEBRECHT S.A., 2009, p. 12-28).

É, também, na primeira década do novo milênio que a construtora passa a operacionalizar na República Dominicana e no Panamá (com os projetos da Hidrelétrica Dos Mares e Cinta Costeira da Cidade do Panamá). Além disso, amplia sua participação no México, Peru, Venezuela, Bolívia (com a conclusão de trecho do Corredor Bioceânico) e Argentina (com o projeto da Estação de Tratamento de Águas Paraná de las Palmas) (ODEBRECHT S.A., 2009, p. 40). Entre 2003 e 2014, o patrimônio da Holding triplica⁹⁹. Nas palavras de Marcelo Odebrecht, então Presidente do Grupo:

Os resultados que obtivemos no ano evidenciam a consolidação de um ciclo de crescimento que atravessou toda a década 2000-2009. Enquanto em 2000 enfrentamos um prejuízo de R\$ 99 milhões, em 2009 exibimos um resultado líquido de R\$ 1,6 bilhão (antes das participações); o backlog (contratos em carteira) de nossas empresas de serviços saltou

⁹⁸ Nesse ano, a Organização já atuava em 16 países, com 40 mil integrantes, e fora agraciada com o prêmio de Melhor Empresa de Engenharia da América Latina, pela Revista Global Finance. Ver: <<https://www.odebrecht.com/pt-br/organizacao-odebrecht/historia>>. Acesso em: 07 maio 2020.

⁹⁹ Informação disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/03/08/construtora-odebrecht-triplicou-patrimonio-entre-2003-e-2014.htm>>. Acesso em: 08 maio 2020.

de US\$ 3 bilhões em 2000 para US\$ 20,4 bilhões em 2009. (ODEBRECHT S.A., 2010, p. 9).

Outra importante medida de mensuração do crescimento da CNO e, também, da Holding Odebrecht, é o ranking das empresas multinacionais brasileiras, produzido pela Fundação Dom Cabral e, mais especificamente, o ranqueamento segundo o índice de transnacionalidade das mesmas¹⁰⁰. A observação comparativa dos estudos realizados pela Fundação Dom Cabral, entre os anos 2007 e 2010 – isto é, da data em que tem início a produção desse tipo de material até o último ano do segundo mandato de Lula –, demonstra o grau de crescimento adquirido pela Odebrecht, conforme depreendido pela posição ocupada pela Holding, exposta na tabela abaixo:

Tabela 2 - Ranking das multinacionais brasileiras 2007-2010

Posição no ranking	Ativos no exterior	Índice de transnacionalidade
2007	8°	5°
2008	6°	2°
2009	5°	6°
2010	5°	5°

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Fundação Dom Cabral (2007, 2008, 2009, 2010).

Além de cristalizar a importância da América do Sul enquanto lócus primordial da expansão das multinacionais – em 2010, cerca de 51% das atividades internacionais das multinacionais brasileiras são realizadas no continente (FUNDAÇÃO DOM CABRAL, 2010) –, o ranking da fundação joga luz no desempenho da Holding Odebrecht no período (para o qual a CNO é parte fundamental). Não só há uma consolidação da CNO no mercado da engenharia pesada – tanto a nível nacional quanto regional – como, também, observamos uma consolidação da Organização Odebrecht enquanto uma das maiores empresas nacionais como um todo.

¹⁰⁰ O índice consiste na avaliação de três indicadores empresariais, que, agregados, compõem o grau de internacionalização das empresas brasileiras: (a) Receitas/Vendas: receitas brutas de subsidiárias no exterior/receitas totais; (b) Ativos: valor dos ativos no exterior/valor total dos ativos da empresa; (c) Funcionários: número de funcionários no exterior/número de funcionários total. Para cada um dos três indicadores utilizados, é calculado um índice que reflete a proporção do exterior sobre o total. Posteriormente, calcula-se a média dos três índices para se compor o índice geral de transnacionalidade de cada empresa (FUNDAÇÃO DOM CABRAL, 2009, p. 2).

Em termos de número de funcionários no exterior, as multinacionais brasileiras saltam da casa dos cem mil, em 2007, para perto do dobro três anos depois. Conforme atesta a publicação da Fundação, a Odebrecht ocupa um papel chave para esse aumento (FUNDAÇÃO DOM CABRAL, 2010, p. 7). Já observando a quantidade de ativos no exterior, observamos uma consolidação da Odebrecht no topo das 10 maiores empresas nacionais, sendo que, entre 2009 e 2010, mantém-se entre as cinco primeiras.

Já com relação ao índice de transnacionalidade, a despeito de uma pequena queda entre 2008 e 2009, motivada pela retração no mercado mundial das grandes obras, que acompanha a crise econômica de 2008, a Odebrecht se mantém ocupando as primeiras colocações. Mesmo essa queda, quando comparada a uma concorrente como a Camargo Corrêa, no mesmo período, não parece tão proeminente. Para ilustrar: entre 2007 e 2009, o índice de transnacionalidade da Odebrecht salta 24,9%; já o da Camargo Correa, também fortemente afetada pela crise mundial, apresenta retração de -23,1% (FUNDAÇÃO DOM CABRAL, 2010. p. 17).

Dentro desse índice, destaca-se que as empresas que competem e ora superam, ora são superadas pela Odebrecht, são JBS, Gerdau, Metalfrio e Vale, isto é, as maiores empresas nacionais. Com relação especificamente à Vale do Rio Doce, já consolidada grande empresa brasileira, a Odebrecht a supera no índice de transnacionalidade a partir de 2008 e, até o ano analisado, em 2010, mantém-se em posições acima da mineradora (FUNDAÇÃO DOM CABRAL, 2008, 2009, 2010).

Esse crescimento pelo qual passa a construtora, a partir dos anos 2000, deve ser visto como decorrente de uma nova orientação da política industrial brasileira para promoção de suas grandes empresas internacionalmente, em um contexto de avanços da integração regional. Se, até os anos 2000, argumentamos em favor da ideia de que a internacionalização e transnacionalização da CNO se aproveitam dos hiatos dos projetos integrativos para se imbricar junto às esferas de poder de sociedades nacionais, consolidando-se enquanto uma das grandes empreiteiras regionais, a partir dos anos 2000, essa realidade muda.

A despeito das críticas expostas na última seção do segundo capítulo, a IIRSA significa um vasto conjunto de obras à construtora. Conforme exploramos no terceiro capítulo, apenas a *Rutas de Lima*, subsidiária da CNO no Peru, é responsável quase pela totalidade do controle das principais estradas que se ligam a Lima, capital do país.

Entre esse país e o Brasil, em 2011, é inaugurada a rodovia Interoceânica, que liga o Acre ao litoral peruano. Luis Arévalo argumenta que, após a inauguração dessa rodovia,

é observado um aumento de 3% nas exportações brasileiras e 5% nas peruanas, apenas levando em consideração o modelo rodoviário. Debruçando-se sobre o comércio envolvendo os estados Acre, Rondônia e Mato Grosso, também vinculados à rodovia, o autor aponta uma média de crescimento do comércio, entre 2008 e 2015, na ordem de 481%, 140% e 32% (FURLAN, 2017).

Essa oportunidade aberta pela IIRSA é responsável direta pelo aumento do índice de transnacionalidade da CNO e pelo aumento das receitas da Holding ao longo dos anos 2000, conforme exposto acima. Tal cenário não passa batido pela Organização. Em 2010, em coluna escrita para o jornal Folha de São Paulo, Emílio Odebrecht escreve uma espécie de manifesto pró integração regional. Afirma o empresário que:

Somos brasileiros, mas nosso destino é sul-americano. (...) Por essas razões, entendo que a integração regional deve ser tratada, sempre, como uma política de Estado, suprapartidária, legitimada pela sociedade brasileira -política lastreada na ideia de o Brasil se reconhecer e agir como âncora de uma plataforma institucional voltada para a estabilidade política e para o desenvolvimento socioeconômico dos países sul-americanos. (ODEBRECHT, E., 2010).

Assim, embora se trate de dois atores com interesses particulares, desenha-se, aqui, uma aproximação de interesses entre o Estado brasileiro e a Organização Odebrecht. Se, para o primeiro, a construtora detém importância por ser parte estratégica da atuação regional brasileira, conformando-se enquanto *paymaster* do processo integrativo regional (MARIANO, 2014, p. 262), para a CNO, a defesa do projeto de integração representa uma ampliação das obras de seu *backlog*.

Dessa forma, ao longo da primeira década do século XXI, a consolidação da CNO enquanto empresa transnacional não deve ser vista, meramente, sob o diapasão da chave do sucesso empresarial e de uma ocupação que preenche um hiato integrativo historicamente desenvolvido na América Latina. Em verdade, os anos 2000 assistem a um exponencial crescimento da construtora e da Holding como um todo. A justificativa para essa consolidação consiste, principalmente, em uma política adotada pelos governos Lula que objetivam sua conformação enquanto campeã nacional e núcleo endógeno de acumulação nacional em um contexto de ascensão das tratativas de integração regional.

Por outro lado, reconhecer essa associação “tática” entre o Estado brasileiro e a CNO e, a partir daí, observar os impactos dessa relação para as tratativas de integração regional no período, não nos impede de apontar as limitações latentes desse “projeto”. A

própria análise das obras realizadas pela empreiteira, conforme desenvolvemos nas partes anteriores da dissertação, vão na direção de negritar projetos nacionais de desenvolvimento, não culminando, portanto, em uma integração capaz de conferir um alternativo modelo de desenvolvimento como um todo.

Conclusão

“De fato, é uma obra tão vultuosa quanto arrojada. Mas sua magnitude será entendida melhor se encararmos a realidade, que é a barreira constituída pela mata cerrada do Vale do Itajaí, aliás apenas uma parte do problema. Prestem atenção meus senhores: o planalto e todo *hinterland* são os fatores decisivos. Blumenau é apenas um elo numa grande cadeia, por ficar perto do porto marítimo dessas regiões. Realmente trata-se de uma obra maravilhosa, que pela sua natureza terá de ser executada! (...) Só depois de realizado que os céticos e pessimistas compreenderão a magnitude e o alcance político-econômico dessa obra. Repito: sua realização é uma necessidade inadiável, e dela dependem a existência e a integridade do nosso estado (...)” (CASTRO, 2003, p. 89).¹⁰¹

A carta de Emil Odebrecht, o patriarca da família, situada na obra de Moacir de Castro, possui o objetivo de criar uma espécie de “Destino Manifesto” dos Odebrecht (CASTRO, 2003). Calcada em um modelo de literatura empresarial que ganha corpo a partir dos anos 1950-60, a obra, em conjunto com os livros de Norberto Odebrecht (ODEBRECHT, 2002) e com as publicações periódicas na Revista *Odebrecht Informa*, são responsáveis por construir uma narrativa mítica por parte da Organização.

Embora tenhamos nos utilizado dessa literatura enquanto fonte de análise para reconstruir o processo de internacionalização da CNO, nossa abordagem é diversa. Por outro lado, cabe destacar, que também não nos valem da narrativa dos grandes meios de comunicação, principalmente a partir da deflagração da Operação Lava-Jato. Ancorados ou não na tese do capitalismo de laços, esses meios enxergam esse processo de internacionalização como uma forma de atuação típica dos países subdesenvolvidos expressa na amálgama dos vínculos pessoais/empresarias com as esferas públicas do poder.

Essa noção, como discutida ao longo do quarto capítulo da dissertação, pauta-se

¹⁰¹ Curioso aqui notar a dualidade expressa por Emil Odebrecht. A grandiosidade da natureza, exaltada, precisa ela própria ser destruída, pois as obras, representantes do progresso, devem se sobressair “por sua própria natureza”.

por uma suposta particularidade expressa pelo capitalismo nos sistemas periféricos. Enquanto nestes vigora a promiscuidade entre poder público e privado, em sua contraparte, no capitalismo dos países centrais, há parcimônia e instituições reguladoras “eficientes”. Como vimos, entretanto, desde Braudel e passando por Galbraith, os teóricos do *Developmental State* discutidos no primeiro capítulo, além de Arrighi, Dicken, Mazzucato e ampla literatura, a interação promíscua ou não entre operadores do grande capital e Estado consiste em um dos eixos estruturais do sistema capitalista.

Mas não só: o pressuposto do *capitalismo de laços* não constitui categoria adequada para análise do caso da CNO pelo seu próprio histórico de internacionalização. Alguns dos jornalistas que se valem do conceito para construir suas interpretações com relação à atuação da CNO incorrem no equívoco do próprio desconhecimento histórico desse processo específico. É sobre esse processo que tentamos apresentar uma contribuição ao longo do nosso trabalho, chegando a uma interpretação que recusa tanto a historiografia laudatória, por um lado, quanto a narrativa enviesada, por outro.

Em nosso projeto de pesquisa, apresentamos algumas questões orientadoras para a presente dissertação. Expostas também na introdução do trabalho, são elas:

- 1) Como devemos situar o processo de internacionalização da CNO? Como decorrente de uma série de medidas tomadas a nível empresarial ou como um projeto levado a cabo pelo Estado brasileiro?
- 2) Como a empresa se articula com as instâncias sociais e governamentais para lograr êxito em seu objetivo de internacionalização?
- 3) Essa dinâmica de internacionalização se constitui enquanto singularidade própria da empresa ou podemos, de alguma forma, situá-la numa literatura das empresas multinacionais?
- 4) Há alguma contribuição da literatura estruturalista para o desenvolvimento de políticas públicas de empresas líderes nacionais? Se sim, qual é essa relação?
- 5) As obras desenvolvidas pela construtora são obras de integração regional, ou, em contrapartida, têm caráter eminentemente nacional?

Procuramos apresentar algumas respostas a essas questões, combinando bibliografia sobre o subdesenvolvimento local, a integração regional e a promoção de empresas, somada à análise de fontes primárias disponibilizadas pela construtora.

Primeiro, buscamos interpretar o processo de internacionalização da CNO enquanto combinação das esferas micro e macro. São fundamentais, para explicar a internacionalização e a posterior transnacionalização da empresa, fatores endógenos como a escolha, nos anos 1970, de realizar um processo simultâneo de (a) aquisição de outras empresas de engenharia – como a Tenenge e a CBPO; (b) diversificação dos negócios – com a entrada no ramo da Petroquímica; e (c) internacionalização – com as obras de Charcani/Peru e MauLe/Chile, em 1979 (capítulo 3).

Porém, estes não são suficientes para, sozinhos, justificarem o êxito do processo iniciado em 1979 pela CNO. Fatores estruturais foram igualmente determinantes para explicar o fenômeno estudado. Demarcamos dois deles ao longo do terceiro capítulo da dissertação. Entre os anos 1980 e 1990, período de início da internacionalização, ampliação e posterior transnacionalização da empreiteira, vimos que as limitações do projeto de integração geram um gargalo de grandes obras de infraestrutura na região latino-americana, inclusive a nível nacional. Esse hiato é aproveitado pela construtora para fincar uma sólida base na região, e depois se expandir mundialmente.

Além disso, tentamos jogar luz a uma mudança de escala que se opera a partir dos anos 2000. Com as obras da IIRSA e a chegada do presidente Lula ao poder executivo, a partir de 2003, assistimos a uma mudança de orientação na condução da política industrial brasileira, que busca criar condições, especialmente através do uso do BNDES, para a atuação das “Campeãs Nacionais” (capítulo 3). Esse fato muda o patamar da construtora, consolidando-a no “mercado das empresas transnacionais” mundial.

Assim, respondendo à primeira questão, visualizamos esse processo de internacionalização da CNO nos marcos de Graciarena, enquanto uma dialética entre agência e estrutura, isto é, como uma atuação de agentes empresariais em uma condicionante a nível mais geral (GRACIARENA, 2000). Esse sucesso, respondendo aqui à segunda questão, é também explicado pelo que Mendes chama de um *know how* que diferencia a Organização Odebrecht de suas concorrentes (MENDES, 2019). Em um ramo industrial de fronteira tecnológica (FERRAZ FILHO, 1981), no qual mesmo empresas de países semiperiféricos podem se capacitar a ocupar uma posição de destaque na economia mundial (ARRIGHI, 1997), a CNO conta com um adensamento de seus contatos em setores estratégicos de sociedades e com agentes do poder estatal, a fim de se posicionar enquanto empreiteira de referência.

Como visto nos casos peruano, equatoriano, angolano ou mesmo estadunidense, há um *modus operandi* característico da CNO, que envolve a articulação junto a: (a)

esferas do poder brasileiro – como no caso da assinatura do contrato para a obra de Charcani ou para as obras de irrigação de Santa Elena; (b) sociedades locais – como, por exemplo, podemos notar no caso estadunidense; e (c) instâncias de poder dos países em que atua – como no caso equatoriano – que a capacitam para operar nesse mercado de grandes obras de infraestrutura.

Esse processo, contudo, não é um “raio em céu azul”. A própria estrutura de atuação da construtora – que passa do fortalecimento nacional, primeiramente, à atuação em mercados geograficamente próximos, em que possui vantagens em relação a empresas locais, para então começar a atuar em um nível mundial – obedece a um roteiro próximo ao executado por outras empresas multinacionais (DOELINGER, 1979; DICKEN, 1998).

Por fim, cabem aqui comentários relativos às questões quatro e cinco, acima apresentadas. Conforme discutimos ao longo do primeiro capítulo, há uma tradição do pensamento estruturalista que culmina, nos anos 1990, com o chamado pensamento neoestruturalista. Apoiado nas experiências de ISI na região latino-americana, ao longo dos anos 1950-1960, e nas novas contribuições trazidas pelos Estados asiáticos dos anos 1980-1990, ancoradas no debate do *Developmental State*, o pensamento novo estruturalista figura no debate público especialmente a partir dos anos 2000 (capítulo 1).

Nesse ínterim, a figura de Luciano Coutinho é, para nós, um caso emblemático. Figura importante do BNDES a partir de 2002 e presidente a partir de 2007, os textos do autor são uma importante fonte de mapeamento para situar a literatura neoestruturalista com o debate das políticas públicas brasileiras nos anos 2000. Esse é o conjunto de ideais que melhor explica a promoção das empresas “líderes nacionais” (AMSDEN, 2009), das quais a CNO é um exemplo característico.

Todavia, em um contexto de inexistência de um projeto robusto de integração regional que vigorou na região latino-americana ao longo do século XX, pautado sobretudo por acordos de liberalização comercial (capítulo 2), é possível notar o quanto as obras da CNO, a despeito de inegável contribuição, não representam um concreto adensamento da integração regional. Uma análise mais criteriosa dessas obras (capítulo 3), desde os anos 1980 às construções sob um contexto de IIRSA, nos anos 2000, observa-se que as obras priorizam, sobretudo, a integração nacional, e não regional.

Mesmo exceções, como a Ponte bimodal sobre o Rio Orinoco, interligando Brasil e Venezuela, e saudada pelo Ministro das Relações Exteriores do Presidente Hugo Chávez como exemplo de “integração profunda e verdadeira” (capítulo 3, p. 51) entre os países, consiste, na realidade, em um simplório exemplo de integração. Afinal, trata-se,

justamente, da mais simples integração, a rodoviária.

Percebe-se assim que o processo de internacionalização da CNO consiste em uma via de mão dupla. Para o Estado brasileiro, por um lado, foi uma forma de estabelecer e aprofundar relações diplomáticas e comerciais com parceiros estratégicos, nos anos 1980 e 1990, e, a partir dos anos 2000, adequou-se a sua estratégia de se conformar enquanto *paymaster* regional. (MARIANO, 2014). Para a CNO, por seu turno, esse processo de internacionalização e construção de pontes com o Estado brasileiro significa uma forma de ampliação de atuação, crescimento e espraiamento geográfico.

Durante os anos de pesquisa, outras questões emergiram. Destacam-se três delas. Em primeiro lugar, quando discutimos aquilo que denominamos um *modus operandi* característico da internacionalização da CNO, apontamos, aí, uma singularidade. Mas, de que forma a internacionalização desse importante ator se diferencia ou se assemelha a outras grandes empresas brasileiras da engenharia pesada? Até que ponto essa é, de fato, uma particularidade da CNO?

Ademais, o recorte feito pela CNO, dentro da Holding Odebrecht como um todo, justificou-se por sua importância histórica e por sua ainda grande participação na Organização. Porém, a partir de 2002, com o surgimento da Braskem, uma das maiores produtoras de plástico e biopolímeros do mundo, a composição da renda da Organização se altera. A Braskem passa a ocupar a posição de setor mais lucrativo da Holding. Enquanto a renda bruta da CNO, em 2009, é de R\$ 16.925 bilhões, a da Braskem é de R\$ 23.020 bilhões (ODEBRECHT S.A., 2009, p. 9).

Assim, compreender a dinâmica de atuação internacional do Grupo Odebrecht requer, também, uma pesquisa que se debruce sobre a dinâmica desenvolvida pela Braskem, identificando semelhanças e diferenças com o caso da CNO aqui analisado.

Por fim, outra questão importante que esse estudo traz à tona é a comparação dos processos de internacionalização de grandes grupos construtores brasileiros e estrangeiros. Em que medida empresas de países europeus, historicamente líderes nesse ramo industrial, não adotam estratégias que dialogam com aquelas utilizadas pela CNO?

A despeito de maior atuação brasileira no mercado da engenharia pesada regional, sobretudo a partir dos anos 2000, quando se inicia uma mudança nesse mercado de obras e o Brasil passa à posição de vice-líder, a Espanha, nesse mesmo período, também amplia sua participação nesse mercado, desbancando os Estados Unidos e tornando-se a líder mundial da construção na América Latina e no mundo (LCA CONSULTORIA, 2014, p.

31).

A “proximidade cultural”, naturalmente, não é suficiente para justificar esse processo de expansão espanhola na região através da atuação de grandes conglomerados, como a ACS (Actividades de Construcción y Servicios) e a Acciona. Compreender as estratégias empregadas por um país central na promoção de sua engenharia pesada, em perspectiva comparada ao caso brasileiro, certamente, é uma forma de jogar mais luz ao debate de fundo entre o capital privado nacional e o Estado periférico.

Portanto, longe de esgotar o tema da internacionalização das empresas da construção pesada brasileira, este trabalho, reconhecendo a importância do caso aqui apresentado, propôs-se a ser uma contribuição a essa temática. Mas essa contribuição só se fez possível por meio de um mergulho em uma análise histórico-estrutural que ressalta as especificidades do capitalismo periférico marcado pela heterogeneidade e pelo subdesenvolvimento e em um contexto de fragilidades do contexto de integração regional.

Referências¹⁰²

- AGHION, P. Some Thoughts on Industrial Policy and Growth. In: FALCK, O.; GOLLIER, C.; WOESMANN, L. **Industrial policy for National Champions**. Cambridge: The MIT Press, 2011. P.13-31 (CESIFO Seminar Series).
- ALEM, A. C.; CAVALCANTI, C. E. O BNDES e o apoio à internacionalização das empresas brasileiras: algumas reflexões. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, 2005, p.43-77
- ALI, T. **Piratas do Caribe**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2006.
- ALMEIDA, P. R.; CHALOULT, Y. Avanço da regionalização nas Américas: cronologia analítica. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro. v. 2, n. 42, p. 145-160, jul./dez. 1999.
- ALMEIDA, S. de. **Campeões Nacionais**: o papel do BNDES e a atuação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. 2012. 85.f. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2012.
- ALVAREZ, M. **Los 20 años del MERCOSUR**: una integración a dos velocidades. Santiago: CEPAL, 2011.
- AMSDEN, A. H. **A ascensão do “resto”**: os desafios ao ocidente de economias com industrialização tardia. São Paulo: Editora UNESP, 2009.
- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: GENTILI, P.; SADER, E. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9 -23.
- ARAUJO, A. L.; FERRARI FILHO, F. O processo de integração na América do Sul: da ALALC à UNASUL. **Ensayos de economía**, Bogotá, n. 46, p. 99 - 120, jan./jun. 2015.
- ARRIGHI, G. **A ilusão do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1997.
- AUBERT, C.; FALCK, O.; HEBLICH, S. Subsidizing National Champions: An Evolutionary Perspective. In: FALCK, O.; GOLLIER, C.; WOESMANN, L. **Industrial policy for National Champions**. Cambridge: The MIT Press, 2011. (CESIFO Seminar Series). p. 63-91
- BANDEIRA, L. M. **Conflito e integração na América do Sul**: Brasil, Argentina e Estados Unidos - Da tríplice aliança ao Mercosul. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003.
- _____. Política exterior do Brasil: de FHC a Lula. **Projeto História**, São Paulo, v. 31, p. 109-130, 2005.
- BARBOSA, A. de F. **O Brasil Desenvolvimentista (1946-1964) e a trajetória de Rômulo Almeida**: ensaio de interpretação histórica. 2017. 363.f. Tese (Livre Docência)

¹⁰² De acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT NBR 6023).

- Instituto de Estudos Brasileiros, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

_____. O anti-herói desenvolvimentista. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 94, nov. 2012.

BARCENA, A.; PRADO, A. **Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en latinoamerica y al Caribe a inicios del Siglo XXI**. Chile: CEPAL, 2015.

BARROS, L. M. M. de. **A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana e a expansão internacional dos capitais brasileiros**. 2018. 157.f. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

BERRINGER, T. **A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula**. Curitiba: Editora Appris, 2015.

BARTLETT, C. A.; GHOSHAL, S. What is a global manager? **Harvard Business Review**, Boston, v. 70, n. 5, p. 124-32, set./out. 1992.

BIELSCHOWSKY, R. Introdução. In: _____. **Cinquenta anos do pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000. p. 13-69. v. 1.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BOLIVAR, S. **Carta de Jamaica**. Buenos Aires: El Aleph, 1999. (Texto original de 1815)

BRAUDEL, F. **A dinâmica do Capitalismo**. Rio de Janeiro: Rocco, 1987.

_____. **Civilização material, economia e capitalismo: séculos XV-XVIII - Os jogos das trocas**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

BRITO, V. F.; OLIVA, F. L. Razões e estratégias da construtora Odebrecht. **FACES R. Adm.**, Belo Horizonte, v. 8, n. 3, p. 13-27, jul./set. 2009.

BUENO, F.; SEABRA, R. A teoria do subimperialismo brasileiro: notas para uma (re)discussão contemporânea. **6º COLÓQUIO INTERNACIONAL MARX E ENGELS**. CEMARX. UNICAMP, Campinas 3-6 de nov. 2009. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/266241977_A_teoria_do_subimperialismo_brasileiro_notas_para_uma_rediscussao_contemporanea>. Acesso em: 01 set. 2020.

CAMPOS, P. H. P. A transnacionalização das empreiteiras brasileiras e o pensamento de Ruy Mauro Marini. **Contra a Corrente - Revista Marxista de Teoria, Política e História Contemporânea**, 2010. Disponível em: <https://www.academia.edu/36298325/A_transnacionaliza%C3%A7%C3%A3o_das_empreiteiras_brasileiras_e_o_pensamento_de_Ruy_Mauro_Marini>. Acesso em 30 set. 2020.

_____. **Estranhas catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar (1964-1988)**. Rio de Janeiro: EDUFF, 2015.

_____. O processo de transnacionalização das empreiteiras brasileiras, 1969-2010: uma abordagem quantitativa. **Tensões mundiais**, Fortaleza, v. 10, n. 18/19, p. 103-123, 2014.

CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

CARVALHO, J. M. de. **A construção da ordem**: a elite política imperial. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

CASTRO, A. B. de; SOUZA, F. E. P. de. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

CASTRO, J. de. **Geografia da fome** – o dilema do brasileiro: pão ou aço. Rio de Janeiro: Gryphus, 1992.

CASTRO, M. W. de. **Missão selva**: a aventura brasileira de Emil Odebrecht. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2003.

CERVO, A. L. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 46, n. 2, p. 5-25, 2003.

CHANDLER, A. **The Visible Hand**: The Managerial Revolution in American Business. Cambridge: Harvard University Press, 1999.

CHANG, H.-J. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora UNESP, 2003.

CHESNAIS, F. **A mundialização do Capital**. São Paulo: Xamã Editora, 1996.

CHUDNOVSKY, D.; LÓPEZ, A. As multinacionais latino-americanas: evolução e perspectivas das empresas da Argentina, Brasil, Chile e México. **FUNCEX Revista do Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, p. 1-31, 2005.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. O regionalismo aberto na América Latina e no Caribe: a integração econômica a serviço da transformação produtiva com equidade. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos do pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000. p. 937-958. v. 2.

_____. Políticas de ajuste e renegociação da dívida externa da América Latina. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos do pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000. p. 761-816. v. 2.

COSTA, A. J. D. **Internacionalização de Empresas Brasileiras**: teorias e experiências. Curitiba: Juruá Editora, 2011.

COUTINHO, L. G. Marcos e desafios de uma política industrial contemporânea. In: CASTRO, A. C. (Org.). **Desenvolvimento em debate: painéis do desenvolvimento brasileiro I**. Rio de Janeiro: Editora Mauad, 2002. p. 191-209. v. 2

DANTAS, R. **Odebrecht: a caminho da longevidade saudável?** 2007. 285f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

DESIDERÁ NETO, W. A.; MARIANO, M. P. ; PADULA, R.; HALLACK, M. C. M.; BARROS, P. S. Relações do Brasil com a América do Sul após a Guerra Fria: Política Externa, integração, segurança e energia. In: DESIDERÁ NETO, W. A. (Org.). **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. p. 19-101.

DICKEN, P. **Global shift: Transforming the world economy**. New York: The Guilford Press, 1998.

DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses: estado e industrialização no Brasil, 1930-1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

DOELINGER, C. Von; CAVALCANTI, L. C. **Empresas multinacionais na indústria brasileira**. Rio de Janeiro: IPEA, 1979.

DOSMAN, E. J. **Raúl Prebisch (1901-1986): a construção da América Latina e do terceiro mundo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011.

EATON, S. Political Economy of the Advancing State: The Case of China's Airlines Reform Source. **The China Journal**, n. 69, p. 64-86, jan. 2013.

EVANS, P. **A tríplice aliança: as multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

FAJNZYLBER, F. Industrialização na América Latina: da “caixa preta” ao “conjunto vazio”. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos do pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000. p. 851-886. v. 2.

_____. **La industrialización trunca de América Latina**. México D.F.: Editorial Nueva Imagen, 1983.

_____. **Sistema industrial e exportação de manufaturados: análise da experiência brasileira**. São Paulo: IPEA, 1971.

FALCK, O.; GOLLIER, C.; WOESMANN, L. **Industrial policy for National Champions**. Cambridge: The MIT Press, 2011. (CESIFO Seminar Series).

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Biblioteca Azul, 2000. (Trabalho original publicado em 1957)

FERRAZ FILHO, G. T. **A transnacionalização da grande engenharia brasileira**. 1981. 327 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Filosofia e Ciências

Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1981.

FIOCCA, D. O BNDES e a Internacionalização das Empresas Brasileiras. In: AS NOVAS MULTINACIONAIS BRASILEIRAS, 2006, Rio de Janeiro. 29 maio 2006. 27 slides. Disponível em: <<https://web.bnades.gov.br/bib/jspui/handle/1408/6926>>. Acesso em: 19 set. 2020.

FOGEL, K; MORCK, R; YEUNG, B. National Champions and Economic Growth. In: FALCK, O.; GOLLIER, C.; WOESMANN, L. **Industrial policy for National Champions**. Cambridge: The MIT Press, 2011. (CESIFO Seminar Series). p. 31-63

FONTES, V. A sociedade civil no Brasil Contemporâneo. In: LIMA, J. C.; NEVES, L. M. (Org.). **Fundamentos da Educação Escolar no Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2016. p. 201-239.

FURTADO, C. **A fantasia organizada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

_____. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo da Cultura, 1969.

_____. **Formação econômica da América Latina**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lia Editor, 1970.

_____. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1973.

GALBRAITH, J. K. **O Novo Estado Industrial**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

GARCIA, M. A. A opção Sul-Americana. In: GASPAR, B.; SPINA, R. (Orgs.). **A opção Sul-Americana: reflexões sobre a política Externa (2003-2016)**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2018. p.31-49

GRACIARENA, J. Poder e estilos de desenvolvimento: uma perspectiva heterodoxa. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos do pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000. p. 685-714. v. 2.

GRANDIN, G. **A Revolução Guatemalteca**. São Paulo: Editora UNESP, 2002. (Coleção Revoluções do Século XX).

HARVEY, D. **A brief history of neoliberalism**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2005.

HIRST, M.; LIMA, M. R. S.; PINHEIRO, L. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Nueva sociedad**, Buenos Aires, p. 22-41, dez. 2010.

HYMER, S. Las empresas multinacionales y la ley del desarrollo desigual. In: FAJNZYLBBER, F. (Org.). **Industrialización e internacionalización en la América Latina**. Mexico, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1980. p.27-56

JOHNSON, C. Developmental State: Odyssey of a Concept. In: WOO-CUMINGS, M. **The Developmental State**. Nova York: Cornell University Press, 1999. p.32-61

KHANNA, T.; PALEPU, K. G. **Winning in the emerging markets**: a road map for strategy and execution. Boston: Harvard Business Press, 2010.

KOSELECK, Reinhart. **Futuro Passado, Contribuição à semântica dos tempos históricos**. Tradução: Wilma Patrícia Maas e Carlos Almeida Pereira. Rio de Janeiro: Contraponto: Ed. PUC Rio, 2006.

LAZZARINI, S. G. **Capitalismo de laços**: os donos do Brasil e suas conexões. São Paulo: Bei Editora, 2018.

LEIVA, F. I. **Latin America Neostructuralism**: the contradictions of post-neoliberal development. Chicago: University of Minnesota Press, 2008.

LIMA, M. R. S. de. **Relações Interamericanas**: a nova agenda sul-americana e o Brasil. São Paulo: Lua Nova, 2013.

LINDEN, M. Van Der. **Trabalhadores do mundo**. Ensaios para uma história global do trabalho. Tradução Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. Campinas: Editora UNICAMP, 2013.

LUO, Y.; TUNG, R. L. International Expansion of Emerging Market Enterprises: A Springboard Perspective. **Journal of International Business Studies**, Calgary, v. 38, n. 4, p. 481-498, jul. 2007.

MALAMUD, Andrés. Prefácio. In: DESIDERÁ NETO, W. A. (Org.). **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. p. 11-15

MALLORQUÍN, C. **Celso Furtado**: um retrato intelectual. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

MARIANO, M. P. O papel do Brasil na integração da infraestrutura da América do Sul: limites institucionais e possibilidades de mudança. In: DESIDERÁ NETO, W. A. (Org.). **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. p.229-291

MARINGONI, G. **A Revolução Venezuelana**. São Paulo: Editora UNESP, 2008.

MARINI, R. M. La acumulación capitalista mundial y el subimperialismo. **Cuadernos Políticos**, n. 12, México, D.F., abr./jun. 1977. p. 20-39.

MATTOS, I. R. **O Tempo Saquarema**: formação do Estado Imperial. São Paulo: Hucitec, 2011.

MAZOLA, H. J.; OLIVEIRA JUNIOR, M. Compartilhando conhecimento na internacionalização de serviços de engenharia: estudo de caso da Construtora Norberto Odebrecht. In: ENCONTRO DA ANPAD, 30, 2006, Salvador.

MAZZUCATO, Mariana. **O Estado empreendedor**. Desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. Tradução Elvira Serapicos. São Paulo: editora schwarcz, 2019.

MELIN, L. Internationalization as a strategy process. **Strategic Management Journal**, Londres, v. 13. p. 99-118, 1982.

MENDES, J. A. História Empresarial: da monografia apologética ao instrumento de gestão estratégica. In: RIBEIRO, M. M. T. (Coord.). **Outros Combates pela História**. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra. 2010. p. 133-148.

O'CONNOR, A.-M. Trying to set the agenda in Miami: bashing the Herald is only part of Jose Mas Canosa's strategy. **Columbia Journalism Review**, Columbia, v. 31, n. 1, 1992.

ODEBRECHT, E. A atuação internacional da Organização Odebrecht. Discurso de abertura. In: FÓRUM NACIONAL BRASIL - UM NOVO MUNDO NOS TRÓPICOS, 20, 2008, Rio de Janeiro: Fórum Nacional, 2008.

ODEBRECHT, N. **Sobreviver, crescer e perpetuar**: Tecnologia Empresarial Odebrecht. Salvador: Fundação Odebrecht, 2002. 3 v.

OLIVEIRA, A. J. de; PFEIFER, A. O empresariado e a política exterior do Brasil. In: LESSA, A. C.; ALTEMANI, H. (Orgs.). **Relações Internacionais do Brasil**: temas e agendas. São Paulo: Saraiva Editora, 2005. p. 389 – 428.

OLIVEIRA, N. M.; CRESTANI, L.; STRASSBURG, U.; BRAUN, M. Fluxo comercial interregional dos países do Mercosul. In: CONGRESSO BRASILEIRO EM GESTÃO DE NEGÓCIOS, 3, 2014.

PADULA, R. Da IIRSA ao COSIPLAN da UNASUL: a integração de infraestrutura na América do Sul nos anos 2000 e suas perspectivas de mudança. In: DESIDERÁ NETO, W. A. (Org.). **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. p. 291 – 353.

PEREIRA, N. PIMENTEL, R.; KATO, H. Expatriação e Estratégia Internacional: o Papel da Família como Fator de Equilíbrio na Adaptação do Expatriado. **Revista de Administração Contemporânea**, Maringá, v. 9, n. 5, p. 53-71, 2005.

PINHEIRO, L. **Política Externa Brasileira (1889-2002)**. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

PINTO, A. Natureza e implicações da “heterogeneidade estrutural” da América Latina. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos do pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000a. p. 567-588. v. 2.

_____. Notas sobre os estilos de desenvolvimento na América Latina. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos do pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000b. p. 609-650. v. 2.

PIRIE, I. **The Korean Developmental State**. London: Routledge, 2008.

PRADO JUNIOR, C. **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

_____. **História e Desenvolvimento**: a contribuição da historiografia para a teoria e prática do desenvolvimento brasileiro. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas. In: GURRIERI, A. (Org.). **O manifesto Latino-Americano e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011a. p. 95-153

_____. Mercado Comum Latino-Americano. In: GURRIERI, A. (Org.). **O manifesto Latino-Americano e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011b. p. 343-393.

POLANY, K. **A subsistência do homem e ensaios correlatos**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.

RAMSEY, J.; ALMEIDA, A. **A ascensão das multinacionais brasileiras**: o grande salto dos peso-pesados regionais a verdadeiras multinacionais. Rio de Janeiro: Campus, 2010.

RICARDO, D. **Princípios de Economia Política e Tributação**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

RICUPERO, R. À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. **Novos estudos**, Rio de Janeiro, v. 87, p. 35-58, jul./2010.

RODRÍGUEZ, O. **O estruturalismo latino-americano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

ROSE, G. Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. **World Politics**, Cambridge, v. 51, n. 1, p. 144-172, out. 1998.

RUIZ, J. B. Entre o voluntarismo e o realismo: o processo de revisão de modelo econômico do Mercosul. **Século XXI**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 13-34, jul./dez. 2013.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

SENNES, R. U.; MENDES, R. C Políticas públicas e as multinacionais brasileiras. In: RAMSEY, J.; ALMEIDA, A. (org.) **A ascensão das multinacionais brasileiras**. O grande salto de pesos-pesados regionais a verdadeiras multinacionais. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. P. 157-175

SENNES, R. U.; NARCISO, T. Brazil as an International energy player. In: BRAINARD, L.; MARTINEZ-DIAZ, L. (Ed.) **Brazil as an economic superpower?** Understanding Brazil's changing role in the global economy. Washington: The Brookings Institution, 2009. p. 17-55.

SINGER, A. **Os sentidos do lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo:

Editora Schwarz, 2012.

SOUZA, J. **A elite do atraso**: da escravidão à Lava-Jato. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

STALLINGS, B.; STREECK, W. Capitalism in conflict: the USA, Europe and Japan in the post cold-war world.” In: STALLINGS, B. (Org.). **Global change**: regional response, the new context of development. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

SUDEKUM, J. National Champions and Globalization. **The Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'Economique**, Canadá, v. 43, n. 1, p. 204-231, fev. 2010.

SUNKEL, O. Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro. In:_____. **El desarrollo desde dentro**: un enfoque neoestructuralista para la América Latina. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1991.

SWEIGART, J. **Coffee factorage and the emergence of a Brazilian capital Market**. New York: Garland Publishing, 1997.

SZWAKO, J.; MOURA, R.; D’AVILA FILHO, P. **Estado e Sociedade no Brasil**: a obra de Renato Boschi e Eli Diniz. Rio de Janeiro: Idea, 2016.

TAVARES, M. da C. Auge e declínio do processo de Substituição de Importações no Brasil. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos do pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000. p. 217-238. v. 1.

TAYFUR, M. F. Main approaches of foreign policy: a review. **METU Studies in Development**, Ankara, v. 21, n. 1, p. 113-141, 1994.

VAZ, A. C. **Cooperação, integração e processo negociador**: a construção do Mercosul. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2002.

VILAR, P. **Desenvolvimento económico e análise histórica**. Lisboa: Editorial Presença, 1982.

WOOD, Ellen Meiksins. **O Império do capital**. Tradução Paulo Castanheira. São Paulo: Boitempo Editorial, 2014

YIN, R. **Case Study Research: Design and Methods**. California: Sage Publications, 1989.

Documentação primária

LCA CONSULTORIA. **Exportação de Serviços de Engenharia no Brasil:** benefícios para a economia brasileira e mecanismos de apoio. São Paulo, Jan.2014.

ODEBRECHT INFORMA. Salvador, n. 25, 1980.

_____. Salvador, n. 27, 1981a.

_____. Salvador, n. 28, 1981b.

_____. Salvador, n. 29, 1982a.

_____. Salvador, n. 30, 1982b.

_____. Salvador, n. 39, 1987.

_____. Salvador, n. 40, 1988a.

_____. Salvador, n. 41, 1988b.

_____. Salvador, n. 43, 1989.

_____. Salvador, n. 49, 1991.

_____. Salvador, n. 61, 1994a.

_____. Salvador, n. 65, 1994b.

_____. Salvador, n. 68, 1995.

_____. Salvador, n. 73, 1996a.

_____. Salvador, n. 76, 1996b.

_____. Salvador, n. 86, 1998.

_____. Salvador, n. 112, 2004a.

_____. Salvador, n. 127, 2007.

_____. 40 Anos. Salvador, n. 37, 1985.

_____. Edição Histórica 60 Anos. Salvador, 2004b.

Relatórios e pareceres técnicos

FUNDAÇÃO DOM CABRAL. **Ranking FDC das multinacionais brasileiras**. São Paulo: Fundação Dom Cabral, 2007. 14f. Relatório de pesquisa FDC.

FUNDAÇÃO DOM CABRAL. **Ranking FDC das multinacionais brasileiras**. São Paulo: Fundação Dom Cabral, 2008. 16f. Relatório de pesquisa FDC.

FUNDAÇÃO DOM CABRAL. **Ranking FDC das multinacionais brasileiras**. São Paulo: Fundação Dom Cabral, 2009. 23f. Relatório de pesquisa FDC.

FUNDAÇÃO DOM CABRAL. **Ranking FDC das multinacionais brasileiras**. São Paulo: Fundação Dom Cabral, 2010. 32f. Relatório de pesquisa FDC.

ODEBRECHT S.A. **Relatório Anual 2006/2007**. Salvador: Odebrecht S.A., 2007. 47 p. Disponível em: <https://www.odebrecht.com/sites/default/files/port_ra_impressao_05_jun_2007.pdf>. Acesso em: 19 set. 2020.

ODEBRECHT S.A. **Relatório Anual 2007/2008**. [Salvador]: Odebrecht S.A., 2008. 52 p. Disponível em: <https://www.odebrecht.com/sites/default/files/relatorio_anual_2008_portugues.pdf>. Acesso em: 19 set. 2020.

ODEBRECHT S.A. **Relatório Anual 2008/2009**. [Salvador]: Odebrecht S.A., 2009. 69 p. Disponível em: <https://www.odebrecht.com/sites/default/files/relatorio_anual_2009_portugues.pdf>. Acesso em: 19 set. 2020.

ODEBRECHT S.A. **Relatório Anual 2009/2010**. [Salvador]: Odebrecht S.A., 2010. [67 p.] Disponível em: <https://www.odebrecht.com/sites/default/files/relatorio_anual_2010_portugues.pdf>. Acesso em: 19 set. 2020.

Entrevista

MENDES, R. Entrevista concedida a Pedro Giovannetti Moura. São Paulo, 04 jul. 2019.

Matérias/artigos de jornal

LULA vai a Venezuela para inaugurar ponte com Hugo Chávez. **G1.Globo**, Caracas, 12 nov.2006. Disponível em: < <http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,AA1347672-5602,00-LULA+VAI+A+VENEZUELA+PARA+INAUGURAR+PONTE+COM+HUGO+CHAVEZ.html> >. Acesso em: 30 set. 2020.

COMO a Odebrecht ganhou a barragem de Capanda. **VOA Português**, Luanda, 01 mar. 2016. Disponível em: <<https://www.voaportugues.com/a/odebrecht-capanda-angola/3207741.html>>. Acesso em: 19 set. 2020.

BARBOSA, A. de F. "Ao invés de interpretá-lo, a esquerda edulcorou o capitalismo brasileiro sem perceber suas complexidades". Entrevista concedida ao **Instituto Humanitas UNISINOS**, São Leopoldo, 14 ago. 2020. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/601895-ao-inves-de-interpreta-lo-a-esquerda-edulcorou-o-capitalismo-brasileiro-sem-perceber-suas-complexidades-entrevista-especial-com-alexandre-de-freitas-barbosa>. Acesso em 08/09/2020

FURLAN, L. de O. Interoceânica permitiu crescimento do comércio entre Brasil e Peru. **Jornal da USP**, Ribeirão Preto, 28 jun. 2017. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/ciencias/ciencias-humanas/interoceana-permitiu-crescimento-do-comercio-entre-brasil-e-peru/>>. Acesso em: 19 set. 2020.

GASPAR, M. História de uma amizade. **Revista Piauí**, São Paulo, jan. 2020. Edição 160. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/materia/historia-de-uma-amizade/>>. Acesso em: 28 mar. 2020. P. 16-26

_____. No parquinho das potências. **Revista Piauí**, São Paulo, jun. 2020. Número 165, p. 22-26.

GIUFFRÀ, F. Fala, Marcelo, por Franco Giuffrã. **El Comercio**, Lima, 25 jun. 2015. Disponível em: <<https://elcomercio.pe/opinion/mirada-de-fondo/fala-marcelo-franco-giuffra-166641-noticia/>>. Acesso em: 01 maio 2020.

MACHADO, R. Ao invés de interpretá-lo, a esquerda edulcorou o capitalismo brasileiro sem perceber suas complexidades. Entrevista especial com Alexandre de Freitas Barbosa. **Instituto Humanitas Unisinos**, São Leopoldo, 17 ago. 2020. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/601895-ao-inves-de-interpreta-lo-a-esquerda-edulcorou-o-capitalismo-brasileiro-sem-perceber-suas-complexidades-entrevista-especial-com-alexandre-de-freitas-barbosa>>. Acesso em: 08 set. 2020.

ODEBRECHT, E. O Brasil e o Mercosul. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 25 jul. 2010. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz2507201006.htm>>. Acesso em: 19 set. 2020.

ROLDÓS, L. ¡A mí que me rebusquen! **El Universo**, Guayaquil, 18 set. 2017. Disponível em: <<https://www.eluniverso.com/opinion/2017/09/18/nota/6387238/mi-que-me-rebusquen>>. Acesso em: 01 maio 2020.
ROSSI, C. Pactos de sangue mundo afora. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 10 set. 2017. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/clovisrossi/2017/09/1917194-pactos-de-sangue-mundo-afora.shtml>>. Acesso em: 01 maio 2020.

Sites

BNDES. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home>>. Acesso em: 19 set. 2020.

COSIPLAN. Disponível em: <<http://www.iirsa.org/infographic>>. Acesso em: 25 ago. 2019.

ODEBRECHT. A Odebrecht - História. Disponível em: <<https://www.odebrecht.com/pt-br/organizacao-odebrecht/historia>>. Acesso em: 25 mar. 2020.

_____. Angola e a Expressão de sua Cultura Material. Disponível em: <<https://www.odebrecht.com/pt-br/angola-e-a-expressao-de-sua-cultura-material>>. Acesso em: 27 abr. 2020.

_____. Cidades e regiões. Disponível em: <<https://www.odebrecht.com/ptbr/sustentabilidade/politica-sobre-sustentabilidade/valorizacao-da-cultura/cidades-e-regioes>>. Acesso em: 25 abr. 2020.

_____. Disponível em: <<https://www.odebrecht.com/>>. Acesso em: 19 set. 2020.

_____. Odebrecht conquista novo contrato nos Estados Unidos. Disponível em: <<https://www.odebrecht.com/pt-br/comunicacao/noticias/odebrecht-conquista-novo-contrato-nos-estados-unidos>>. Acesso em: 24 abr. 2020.

_____. Sustentabilidade. Disponível em: <<https://www.odebrecht.com/pt-br/sustentabilidade>>. Acesso em: 22 abr. 2020.

ORGANIZACIÓN ODEBRECHT. IIRSA Sur. Disponível em: <<http://www.odebrechtlatinvest.com/activos/iirsa-sur.html>>. Acesso em: 25 mar. 2020.

TECNIBERIA. Disponível em: <<https://tecniberia.es>>. Acesso em: 19 set. 2020.