

Para além da Lava-Jato: a Odebrecht e o desenvolvimento desde dentro

Beyond the Lava Jato operation: Odebrecht and the development from within

Pedro Giovannetti Moura¹

RESUMO

O presente artigo trata do processo de internacionalização da Odebrecht Engenharia e Construção S.A. para a América Latina entre os anos 1980 até os governos Lula. A questão norteadora do estudo atrela-se a compreensão de qual o real papel desempenhado pela empresa na política externa brasileira, a saber, se a empresa é capaz de orientar em alguma medida a política externa nacional através de seu lobby, ou se, por outro lado, sua própria internacionalização seria reflexo, em alguma medida, de uma orientação já anterior da promoção do desenvolvimento periférico através da integração regional que se acentua a partir dos anos 2000. Para tanto, foi adotado como método a combinação dos dados objetivos da internacionalização em perspectiva com bibliografia referente ao desenvolvimento dos países periféricos e sua relação com a política externa brasileira.

Palavras-chave: Odebrecht; América Latina; Desenvolvimento; Integração Regional.

ABSTRACT

This article approaches the process of the internationalization of “Odebrecht Engenharia e Construção S.A.” in Latin America from the 1980’s up to Lula’s government. Central to this study is the role this company played in Brazilian foreign policy, whether it was able to guide national foreign policy through its lobby, or if, on the other hand, its internationalization was a consequence of a previous idea of peripheral development through regional integration that started at the turn of the year 2000. Therefore, the method used was the combination of objective data of internationalization with a bibliography which references the development of peripheral countries and their relationships with Brazilian foreign policy.

KEYWORDS: Odebrecht; Latin America; Development; Regional Integration.

209

¹ Estudante de Mestrado do Instituto de Estudos Brasileiros (USP). E-mail: pedrogimoura@hotmail.com

A CEPAL e a literatura do desenvolvimento

Criada em um contexto do pós-guerra, em 1948, pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, a Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) se constituiu como o principal centro de produção teórica latino-americana, a despeito de não possuir uma vinculação acadêmica estrito senso, mas sim por tratar-se de publicações destinadas aos *policy makers* para a superação da pobreza regional mediante o desenvolvimento.

Como consequência da sua abordagem histórico-estruturalista, a CEPAL compreende na América Latina uma especificidade em relação ao seu desenvolvimento em perspectiva comparada ao caso europeu: suas 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. Assim:

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, v.1, 2000, p.22)

Dessa forma, podemos compreender que as regiões ditas *periféricas* seriam marcadas por um quadro crônico de subdesenvolvimento, não visto aqui como uma “etapa necessária do processo de formação das economias capitalistas modernas”, mas sim como um processo particular e historicamente explicado pelo choque assimétrico das economias locais com o centro econômico (FURTADO, 1961, p.184).

Tal pressuposto teórico somado ao próprio objetivo da CEPAL em promover sugestões de políticas públicas para a superação do subdesenvolvimento regional levou à escrita de numerosos artigos oficiais e

de teóricos do pensamento econômico que, em primeiro lugar, travaram importante combate intelectual contra as teses ricardianas da defesa da vocação agrícola latino-americana ao alertar para a deterioração dos termos de intercâmbio, promovendo, a partir dos anos cinquenta, uma compreensão cada vez maior a respeito da importância da via industrial para a superação do subdesenvolvimento crônico da região.

Em segundo lugar, ao se atentar em como a estrutura de produção e emprego subdesenvolvida impedia a periferia de deter os frutos do seu progresso técnico, já que o centro possuía uma estrutura produtiva sofisticada e organizada, para além de contar com uma presença de sindicatos atuantes que impediam a fuga de capitais, os primeiros textos da CEPAL trouxeram consigo a pauta da Industrialização via Substituição de Importações como ideia central:

Por progressiva compressão na pauta de importação, a industrialização vai passando de setores de instalação 'fácil', pouco exigentes em matérias de tecnologia, capital e escala, a segmentos cada vez mais sofisticados e exigentes. (BIELSCHOWSKY, v.1, 2000, p.29)

Ora, mas essa substituição não levaria ao surgimento de uma indústria com baixa potencialidade competitiva em relação às dos países centrais? Nos textos inaugurais da CEPAL, predominaria a análise de que, mesmo com uma eficiência industrial inferior na periferia, essa seria superior à agrícola, já que seu excesso de mão de obra, não transferível aos países do centro que se fechavam à imigração, resultaria em uma expansão de oferta que levaria a cabo uma depressão dos preços internacionais (BIELSCHOWSKY, v.1, 2000, p.28).

Tendo o Estado como o principal ator atuante e financiador nesse processo, as exportações dos gêneros agrícolas serão também estimuladas, mas com o intuito de gerar divisas para os investimentos no desenvolvimento industrial local. É dessa forma que, na década de 1960, será iniciada uma das primeiras tentativas institucionais² de associação de livre comércio regional, a ALALC (Associação Latino-Americana de

211

² Anos antes, Perón levava a cabo a costura do Pacto ABC, entre Argentina, Brasil e Chile, mais como uma alternativa à hegemonia regional dos Estados Unidos. Contudo, o suicídio de Getúlio Vargas e o asilo político do líder argentino impactaram negativamente com as negociações. (BANDEIRA, 2003, p.250-67)

Livre Comércio), composta por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai.

Mais tarde, nos anos 1970, com a incorporação de Bolívia, Equador, Colômbia e Venezuela, a ALALC torna-se Associação Latino-Americana de Desenvolvimento e Intercambio, a ALADI. Temos assim, segundo Luiz Cervo, o Estado Desenvolvimentista atuando para promover a diplomacia econômica nas negociações externas (CERVO, 2003); durante as décadas de 1970 e 80, o princípio da soberania regional mediante a integração econômica seriam uma tônica das relações externas, com o objetivo de promover a indústria local.

No entanto, o modelo da Substituição de Importações não será capaz de subverter a lógica do subdesenvolvimento latino-americano: a dependência do exterior mudou de feições, porém, em muitos casos, tornou-se tão ou mais influente do que no passado; o endividamento crônico causado principalmente pela subordinação tecnológica e *estrangeirização* de atividades básicas, somado a uma tendência observada em muitos casos de criação de autonomias internas das áreas modernas sobre as

primitivas dentro de um mesmo país, nos quais nele próprio é recorrente observar uma disparidade nos termos de intercâmbio de troca, geram um retrato de incapacidade de superação do subdesenvolvimento crônico regional, como apontado por Aníbal Pinto na década de 1970.

Dessa forma, a proposta da Substituição de Importações, proposta inicialmente por Raul Prebisch, Maria da Conceição Tavares e outros, não foi capaz de se promover como alternativa contundente de desenvolvimento industrial em relação ao modelo agroexportador primário da região e, por isso, sofreu importantes críticas principalmente a partir dos anos 1980, com a explosão da dívida externa latino-americana.

A insuficiente capacidade de atingir níveis competitivos de produtividade industrial, somado ao aumento das taxas de juros dos Estados Unidos e às constantes desvalorizações cambiais, levam a um cenário de baixo desenvolvimento local com alta inflação, levando inclusive à declaração da moratória da dívida externa pelo governo mexicano em 1982. A taxa de crescimento do PIB da região chega a 1,2%, o que

significava uma retração do PIB per capita em 7% entre os anos 1981 e 1990 (CEPAL, 1984).

Como condicionalidade para a realização dos empréstimos, o FMI e o Banco Mundial exigiram um aumento das exportações na ordem de 7%, somado a uma estagnação nas importações (inclusive de equipamentos industriais), em total acordo às premissas do Consenso de Washington que pregavam uma rígida disciplina fiscal mediante a redução dos gastos públicos e a desregulamentação social (SOARES, 2000), o que provoca reações dos teóricos da CEPAL, para quem o estrangulamento econômico, ao gerar condições incapacitantes para o desenvolvimento, seriam insuficientes para a solução do pagamento da dívida externa. 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.

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, 1984, p.768)

Nesse ínterim, Fernando Fajnzylber propôs uma espécie de balanço a respeito das formulações dos teóricos do estruturalismo periférico: se por um lado mantém a tradição cepalina do progresso industrial como foco de análise para se eliminar a pobreza e a vulnerabilidade externa da região (em última análise o mecanismo central de capacitação de dinamizar a economia), abre espaço também para reconsiderar a estratégia de crescimento, considerado insuficientemente receptivo ao progresso técnico e frequentemente tolhido de aspirações rentistas por parte do empresariado local, sendo, para tanto, necessária uma abertura comercial com o intuito de se evitar o isolamento. Num cenário de globalização produtiva, adensamento de cadeias de comércio, revolução eletrônica e da biotecnologia, o progresso técnico é um dos pontos nodais ao se pensar em um *catching-up* tecnológico que promoveria a inserção da indústria local no global (FAJNZYLBBER, 1990, p.853-886).

A consequência dessa ausência de progresso técnico nas produções industriais gera uma característica comum aos países latino-americanos: um baixo coeficiente de exportação de manufaturas se colocados em perspectiva comparada à totalidade da produção manufatureira: no Brasil, apenas no ano de 1985, veremos um coeficiente na ordem dos 28%. Anteriormente, entre 1965 e 1983, esse oscilou entre os 2,1% e 7,4%; na Argentina, no mesmo período, a oscilação foi entre 2 e 5,6%; no Peru, de 0,5 a 5,1% (FAJNZYLBER, 1990, p.861).

Para superar esse quadro, Fajnzylber propõe uma nova industrialização baseada no conceito de eficiência (compreendido como crescimento e criatividade) que repousa na criação de um núcleo endógeno de progresso técnico “que es lá condición necesaria para penetrar y mantenerse em el mercado internacional” (BIELSCHOWSKY, v.1, p.60), tal qual o modelo adotado na Coréia do Sul:

[Na Coréia do Sul,] uma característica dominante é a estreita vinculação entre o Estado e um conjunto de conglomerados nacionais que se concentram particularmente no setor

manufatureiro, mas que mostram um grau elevado de diversificação. Os dez conglomerados principais geram quase um quarto do Produto Nacional Bruto, e os 46 conglomerados principais originam 43% do PIB. Os conglomerados privados nacionais da AL não atingem nem de longe esse peso, e sua vinculação orgânica com o Estado é muito menor [...] Os bancos públicos de desenvolvimento, apesar de relativamente importantes, coexistem com um setor bancário privado que é majoritário na intermediação financeira de curto prazo. (BIELSCHOWSKY, v.1, p.868)

É na estratégia do *Desarrollo desde dentro* (SUNKEL, 1991) que Fajnzylber buscará retomar a aliança proposta por Peter Evans em seu *A tríplice aliança – As multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro*, para quem, a grosso modo, seria, por meio de uma aliança entre empresas multinacionais, as empresas privadas nacionais e o Estado, atuando como elo primordial dessa equação, que os países periféricos deveriam buscar seu modelo de desenvolvimento.

A este lhe caberia à incumbência da imposição de uma agenda industrial devido à ausência de hegemonia do Capital nacional nos países periféricos que, por seu próprio

processo histórico, seriam espécie de “enteada do Imperialismo”, sendo-lhe renegado, pela posição ocupada por seu país na Divisão Internacional do Trabalho, uma completa oportunidade de desenvolvimento: “A natureza mutilada da comunidade natural na periferia confere um evidente peso relativo e funções especiais à burocracia nacional que não são os mesmos dos grupos burocráticos do centro” (EVANS, 1982, p.56).

Todavia, prossegue o autor, o capital nacional não pode ser compreendido como uma entidade homogênea e única; enquanto para alguns é relegado bolsões de operações lucrativas, para outros, àqueles possuidores de capacidades especiais, é impeditivo que se releguem a meros intermediários, sendo uma suposta subordinação a sócios internacionais não inevitável (EVANS, 1982, p.241).

É assim, em conclusão, que os teóricos do desenvolvimento, concomitantemente ao reconhecimento da insuficiência do modelo de Substituição de Importações dos anos 1960, atestam a importância do fortalecimento de um núcleo endógeno de produção industrial com alto progresso técnico capaz de competir

nas cadeias comerciais internacionais. Tendo em vista a condicionante estrutural periférica, isso só se daria com forte impulso estatal.

Integração e Desenvolvimento

Em 1994, a CEPAL publicou um artigo intitulado *O regionalismo aberto na América Latina e no Caribe: a integração econômica a serviço da transformação produtiva com equidade*. Nesse, a defesa do modelo integrativo via *Regionalismo Aberto*³, tese central do documento, é precedida de uma exposição que trata dos

³ Concebido pela Cepal (1994), o conceito de *Regionalismo Aberto* trata a integração regional como um processo de liberalização econômica intrarregional que trabalharia fundamentalmente como um alicerce e um estágio do processo de liberalização econômica internacional – impulsionado por alguns países e pela Rodada Uruguai do GATT, retomado na Rodada de Doha lançada no âmbito da OMC. Com base em sua proximidade geográfica, a motivação política da integração seria formar blocos regionais que serviriam 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 fortaleceria as posições de barganha internacional dos países nas negociações de acordos multilaterais em favor do livre comércio global, para obterem ganhos na comercialização dos bens em que possuem vantagens comparativas (exportações) e aumentarem suas importações – aumentando assim seu fluxo de comércio (exportações mais importações) e aprofundando sua especialização (PADULLA, 2014, p.296).

benefícios da integração para o desenvolvimento regional.

O aproveitamento das economias de escala e a redução das rendas improdutivas derivadas de ausência de competitividade; a melhoria nas expectativas de investimento nacional e estrangeira com a redução dos custos de transação que desgastam a competitividade de bens e serviços produzidos na região; a incorporação de progresso técnico e articulação das cadeias produtivas são alguns dos pontos abordados pelo documento em defesa dos benefícios promovidos por uma integração.

Contudo, o pressuposto de que a integração regional seria uma estratégia adequada para que os países latino-americanos buscassem, em primeiro lugar, sua inserção no cenário internacional, não data de 1994, mas, pelo menos, da assinatura do Pacto de não agressão, consulta e arbitragem entre Argentina, Brasil e Chile, em 1915, o chamado Pacto ABC. Este, por sua vez, ganharia relevância novamente nos anos de 1950 com a tentativa de Juan Domingo Peron promover aproximações entre Brasil e Chile objetivando a construção de um polo alternativo às pretensões de

hegemonia estadunidense na região que aumentavam de intensidade em um contexto de Guerra Fria e de fortalecimento do desenvolvimento econômico dos países do cone-sul:

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 Iguazu 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)

Tais tentativas, ainda que sem resultados efetivos nos primeiros anos, denotariam um forte caráter político também no Brasil de superação do paradigma Rio Branco, precursor do *americanismo* na região, para quem a alçada dos Estados Unidos à condição de potência capitalista mundial transformaria 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 a serem recebidas (PINHEIRO, 2004, p.14-5).

Não por acaso, Moniz Bandeira, ao abordar a integração na América do Sul, opta como recorte metodológico contar os históricos da política externa brasileira e argentina em conjunto à onipresente presença estadunidense no continente. A história dessa integração regional seria resultado, portanto, da interação endógena dos países locais permeada pela atuação do imperialismo estadunidense, tal qual afirma Gideon Rose: "Uma boa teoria de política externa deveria 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" ⁴ (ROSE, 1998, p.151, tradução nossa).

Essa atuação estadunidense, por seu turno, seria caracterizada por duas frentes: pela pressão, pelas ameaças diretas e pela constante busca pela realização de acordos bilaterais. Sobre estes, o autor destaca, como um

⁴ "A good theory of foreign policy should first ask what effect the international system has on national behavior, because the most powerful generalizable characteristic of a state in international relations is its relative position in the international system".

dos exemplos, a atuação no Paraguai de Stroessner, com o uso do banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e de outras instituições internacionais para controlar o conjunto da economia agropastoril local, em contrariedade aos governos brasileiros e argentinos, desconfortáveis com a presença estadunidense no local impedindo o desenvolvimento de acordos que trouxessem os paraguaios para a área de influência brasileira ou argentina (BANDEIRA, 2003, p.285-287). Já com relação à ação direta estadunidense, o autor destacará as Juntas Interamericanas de Defesa (JIDs) e o seu papel desempenhado na *Operação Condor*, que patrocinará diversos golpes militares na América Latina (BANDEIRA, 2003, p.305-332).

É contra esse projeto que, ao longo do século XX, em governos das mais distintas matizes ideológicas, veremos constantes tentativas de aproximações visando à integração entre Brasil e Argentina (duas principais potências regionais) que sofrerão a oposição frontal dos Estados Unidos. Essa integração deve ser caracterizada 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.** (MALAMUDI, 2014, p.15)

Portanto, a tentativa política da criação de um polo, inicialmente sul-americano, sob a liderança de Argentina e Brasil, como alternativa hegemônica aos Estados Unidos, teria por foco a economia por tratar-se, taticamente, da área com maior incentivo intrínseco à integração, já que a esfera produtiva e de consumo não estariam sujeitas aos ventos das mudanças de orientações ideológicas de governos.

Não é aleatório, dessa forma, que a primeira tentativa de integração

da América Latina, a ALALC, seria uma associação de livre comércio que visava à criação de uma Zona de Preferência Tarifária (ZPT), responsável por assegurar níveis tarifários preferenciais para o grupo de países que conformam a zona em relação àquela cobrada para países não membros, o mais básico dos processos de integração.

Nos anos 1990, estimuladas pela conjuntura de queda da URSS e da bipolaridade, ganham força reflexões centradas no regionalismo e na formação de blocos regionais articulados em uma economia mundial capitalista, fortalecendo, assim, o multilateralismo como condição para a formação de interdependências não hegemônicas em nível global (STALLINGS & STREECK, 1995, p. 67-8). Na América do Sul, que já contara com um histórico de tentativas de integração regional, esse processo ganhará força com o Mercosul, representante dessa tendência mundial.

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 quatripartites (envolvendo aqui Paraguai e Uruguai), sendo mais condicionadas pelos objetivos políticos dos governos argentinos e brasileiros visto que, em essência, não se discutia propriamente a aplicação das medidas acordadas, mas a formalização de decisões políticas consubstanciadas em instrumentos jurídicos, apesar da constante consideração das diferenças de ritmo de desgravação tarifária de Paraguai e Uruguai (VAZ, 2002, p.181). Em 1991, é assinado o Tratado de Assunção, criando oficialmente o Mercosul (e incorporando aqui Uruguai e Paraguai) e tendo por meta o estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC) para os próximos anos.

Nesse processo, a centralidade do papel desempenhado por Argentina e Brasil é fato inegável: cerca de 83% da renda comercial do bloco, no ano de 1995, se dá com a participação de Brasil ou Argentina. Desses dois, o Brasil, como a economia mais industrializada, o maior PIB da região (cerca de 70% do PIB do Mercosul), maior extensão territorial e maior população, acabou por ocupar um papel de *paymaster* na região. Para 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)

Custos esses políticos, como, por exemplo, a atuação contrária às pretensões estadunidenses na região

expressas pela ALCA, e, principalmente, econômicos, com o maior aporte de financiamento para o desenvolvimento de obras de infraestrutura regionais, em especial através da IIRSA. A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana surge nos anos 2000 a partir do reconhecimento de que, para que ocorra uma integração regional, não basta a redução ou fim de barreiras aduaneiras, mas, em contrapartida, esse se dará mediante um projeto que planeje a construção dos meios necessários – a infraestrutura – para o desenvolvimento pleno da circulação de produtos, objetos e pessoas.

Assim, a IIRSA (mais tarde COSIPLAN) seria um programa

conjunto de doze países sul-americanos que buscaria promover a integração continental mediante a integração física do continente, em especial com a modernização da infraestrutura de transportes, energia e telecomunicações, eixos estratégicos. Mas, como ressalva, Padulla (2014) afirma que a IIRSA parte da premissa do *Regionalismo Aberto* cepalino e, dessa forma, os Eixos de Informação e Desenvolvimento (EIDs) – ver imagem abaixo – teriam por objetivo a construção de corredores que ligassem as principais atividades econômicas do interior da para os oceanos, espaços de interconexões com as cadeias globais de produção impactando em um desenvolvimento “para fora”.

220



Fonte: Padulla (2014, p.317)

Como Mariano aponta, essa premissa resulta na adoção de uma integração “não integrativa”, já que os projetos de infraestrutura selecionados recebiam o financiamento da IIRSA mais pela demanda interna dos Estados e pelo seu interesse de articulação com os mercados internacionais do que por uma visão estratégica de integração sul-americana. Tal integração resultou, por exemplo, em maior concentração de projetos voltados à infraestrutura física do que energética, os quais geralmente restritos a construções binacionais (MARIANO, 2014, p.246).

Apesar de o principal projeto de integração física da América Latina (e de suas limitações acima expostas) não se efetivar apenas por meio da IIRSA, projetos de melhorias estruturais para o desenvolvimento sul-americano ganharam força, principalmente a partir dos anos 1980. A construção da Hidrelétrica de Charcani V (1979), no Peru, de Pichi Picún Leufú (1987), na Patagônia argentina, e a irrigação de Santa Elena (1987), no Equador, são exemplos de grandes obras que buscavam promover o aumento do potencial de desenvolvimento regional.

Partindo da premissa de que a integração é peça chave para o desenvolvimento local e que não se dará sem a construção de uma infraestrutura física capaz de interligar - em comunicações, transporte e energeticamente - o continente, compreendemos o papel das grandes empreiteiras, portadoras de capital tecnológico – e no caso do presente estudo do Grupo Odebrecht – para a promoção do desenvolvimento regional, diretamente estratégico, ao fornecer os meios para cumprir as metas traçadas pelo Mercosul e demais projetos de integração. É sobre essa empresa e sua atuação que a terceira parte do trabalho se deterá.

Odebrecht e Desenvolvimento

A presente seção parte de dois postulados centrais: em primeiro lugar, a literatura do desenvolvimento (expressa na primeira parte do trabalho) atua como um arcabouço teórico fundamental para a adoção de medidas de fortalecimento industrial como superação ao subdesenvolvimento crônico da região; em segundo lugar, a centralidade da adoção de medidas dos governos locais em benefício do

desenvolvimento de suas indústrias estatais e do seu capital nacional – o núcleo “endógeno” do progresso de Fazjnbauer portador de capacidade técnico-científica – para promover a integração regional (segunda parte) e, consecutivamente, o desenvolvimento da região.

Tais premissas, contudo, não podem e não devem excluir a agência dessas grandes empreiteiras na busca pelo seu crescimento. Norberto Odebrecht já afirmara que a sobrevivência de uma empresa é diferente de sua subsistência; enquanto esta pressuporia igualar resultados e custos, aquela significaria gerar resultados líquidos, disponíveis no caixa suficiente para financiar o crescimento, o qual, por sua vez, dependeria, na visão do autor, da inovação, educação pelo trabalho, do **desenvolvimento tecnológico** e da formação de um patrimônio tangível e intangível. (ODEBRECHT, 2002, p.103-5). Não por acaso, o autor já reconhece em seu livro a internacionalização como uma consequência de seu crescimento para a empresa.

Assim, não sem razão que, em 1979, o Grupo conseguirá a assinatura

de seus primeiros contratos fora do país: no Peru, para a construção da Hidrelétrica de Charcani V, e no Chile, com as obras de desvio do Rio Maul Le para a Hidrelétrica de Colbún Machicura. Anos antes, em 1973, a empreiteira havia passado por uma mudança importante: ao arrematar as obras do Aeroporto do Galeão e da Usina Nuclear de Angra dos Reis, no Rio de Janeiro, para além da magnitude por si só dessas obras, a empresa deixou de ser regional (com forte atuação na Bahia e em outros polos do Nordeste) e passou a ser nacional.

Apesar de uma sequente atuação importante em países africanos, tais quais Angola, principalmente, e Moçambique, a Odebrecht Engenharia e Construção – subsidiária do Grupo Odebrecht responsável pelo setor da construção – centrou seus esforços na América Latina, com especial destaque para a Argentina, a partir da Hidrelétrica de Pichi Picún, em 1987; para o Equador, a partir da irrigação Santa Helena - Guayaquil, no mesmo ano; e para o Peru, onde, hoje, mais de doze projetos estão sendo desenvolvidos no país.

Essa presença se acentuará de tal forma na América Latina – sobretudo a partir dos anos 2000 – que o Grupo criará uma subsidiária específica para a região; assim surgiria a *Odebrecht Latininvest*:

Creada en el 2012, Odebrecht Latininvest concibe proyectos, moviliza capital, realiza inversiones y opera activos de infraestructura en los segmentos de carreteras, movilidad urbana y ductos (...) Actúa con foco en la excelencia operacional y para agregar valor a los Clientes y Accionistas. Participa como inversionista de capital y operadora de concesiones desarrolladas o adquiridas por la Organización Odebrecht, beneficiando cerca de 168 millones de usuarios que transitan por año en los más de 2.250 Km de carreteras que opera.⁵

Tal crescimento, no entanto, como demonstrado por Pedro Henrique Campos, não deve ser compreendido exclusivamente como resultado das capacidades excepcionais das empresas, mas sim como resultado de um processo umbilical que se estabelece entre as grandes empreiteiras e o poder público na região. O engenheiro Percy Louzada de Abreu, por exemplo, explicará a escolha da Bahia como

⁵ ORGANIZACION ODEBRECHT. Site oficial. Disponível em: <http://www.odebrechtlatininvest.com/odebrecht-latinvest/sobre-la-empresa.html>.

sede do primeiro polo petroquímico nacional como uma decisão política estratégica, já que o estado nordestino concentrava apenas 10% da demanda de produtos da indústria petroquímica. A Odebrecht foi a responsável, em conjunto com a Mendes Júnior, pelas obras na refinaria Landulpho Alves (Relan) (CAMPOS, 2015, p.98).

As empreiteiras do Nordeste foram, portanto, amplamente beneficiadas pelas atividades de instituições federais na região (DNOCS, BNB, SUDENE e PETROBRAS principalmente) que atuaram na implementação da infraestrutura regional e na realização de obras, priorizando as empresas regionais. Foi a partir da construção do edifício sede da Petrobras, em 1971, então presidida por Geisel, que a Odebrecht inicia uma forte aproximação com os quadros militares da Petrobras o que, anos depois, garantiria as condições para arrematar as obras do Galeão e da Usina Nuclear de Angra, levando a um salto de 13º para 3º lugar no ranking das maiores empreiteiras do país, segundo a *Revista o Empreiteiro* (CAMPOS, 2015, p. 100).

Essa aproximação seria crucial para o crescimento da empresa, como demonstra a declaração de Norberto Odebrecht para o mesmo periódico:

Se o Governo quer economizar divisas, encontrando-se o país em processo de franco desenvolvimento, e necessita de aeroporto de nível internacional, usinas atômicas e complexo siderúrgico bem estruturado, **precisa igualmente desenvolver as empresas nacionais.** ⁶ Nesse sentido, reunido a outras empresas do Centro-Sul do país, decidimos enviar aos seus ministérios um documento com o qual procuramos convocar o diálogo⁷ (...)

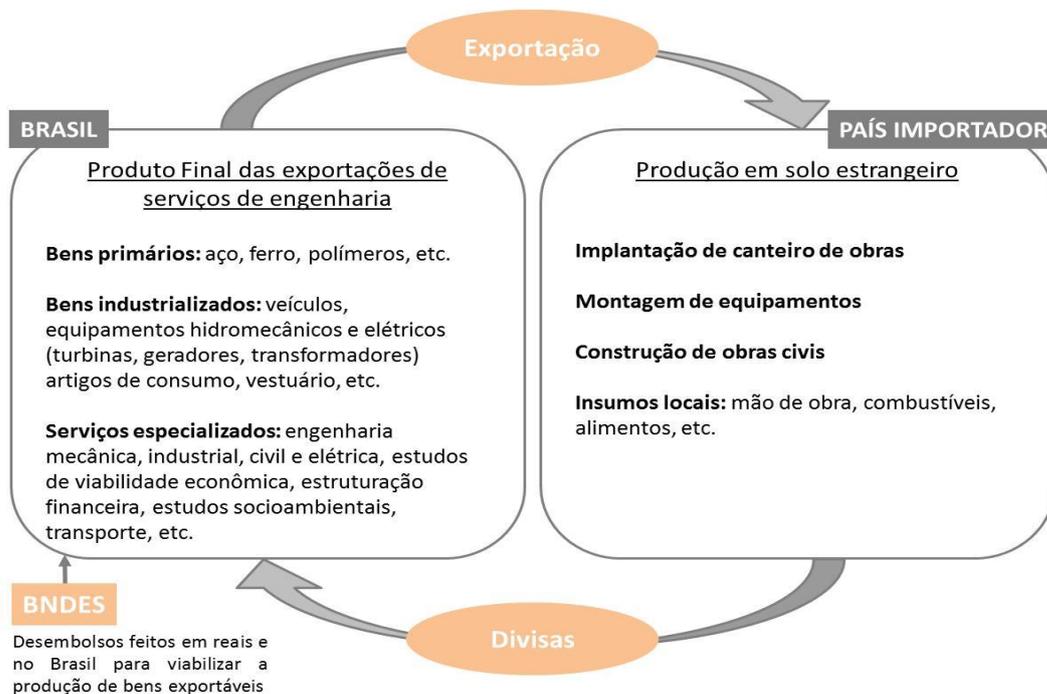
Para o Governo, por seu turno, tal aproximação e fortalecimento das empreiteiras, desde o período militar e sendo retomado com intensidade nos governos Lula, nos anos 2000, gera uma série de impactos direta e indiretamente positivos para a economia nacional, que excedem o evidente fortalecimento da infraestrutura física do país.

Segundo relatório produzido pela *LCA consultoria* (LCA, 2014), a construção de obras no exterior produz um efeito duplo: por um lado, para as empresas, evita a dependência do

⁶ No pós-ditadura, a Odebrecht atuará contra a tese apresentada pela União Brasileira dos Empresários ao manter a definição de empresa nacional como sendo aquela constituída sob as leis do país e com sede nacional.

⁷ Declaração dada para a Revista *O Empreiteiro*, edição de agosto de 1974, n.79.

mercado interno, consiste em estímulo à inovação ao se expor a competitividade do mercado internacional e, no caso brasileiro, os países com os quais o Brasil constrói um relacionamento prioritário (América do Sul/África) são nações em desenvolvimento que estão construindo diversas obras de infraestrutura, sendo, portanto, importantes mercados. Por outro lado, para o Brasil, consiste em importante estímulo para a produção de bens primários, bens industrializados e serviços industrializados, como demonstra o esquema a seguir:



Fonte: LCA (2014, p.14)

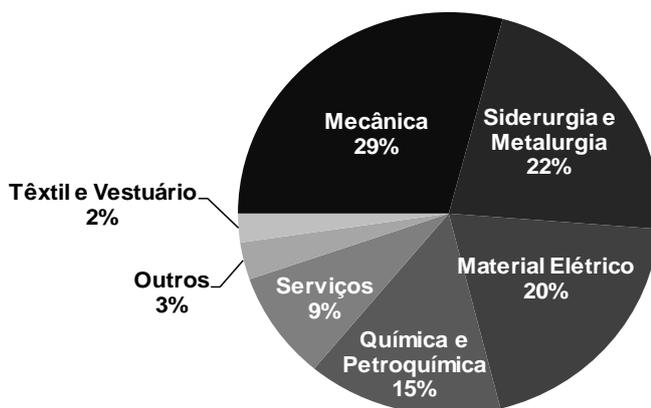
Além disso, a cada US\$100milhões exportados pelas empresas de engenharia e construção

são gerados aproximadamente 19200 empregos internos, setorizados segundo gráfico abaixo:

225

Indústrias subcontratadas pelo setor exportador de serviços de engenharia*

Fonte: Pesquisa de campo junto aos fornecedores de exportadores.



* % sobre valor total exportado indiretamente

Fonte: LCA (2014, p.27)

Ora, compreender essa internacionalização promovida pelas grandes empreiteiras e, em especial no presente trabalho, a internacionalização da Odebrecht, requer entendê-la como uma interação entre sua agência e interesses próprios e a estrutura mais ampla sob a qual se insere. A internacionalização seria, portanto, um ato político-econômico promovido por agentes sociais inseridos em determinada conjuntura histórica, valendo-se, aqui, da chave metodológica proposta por Graciarena ao comentar sua perspectiva de estilo de desenvolvimento, para quem:

Por um estilo de Desenvolvimento 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, 1976, p.105)

É sob esse prisma que compreendemos as ações político-econômicas adotadas pelo Brasil nos anos 2000 objetivando o fortalecimento de suas empresas “Campeãs nacionais” (ALEM, 2005). Partindo do pressuposto da integração regional como um meio adequado para

a promoção do desenvolvimento, e sua consequência política, a busca estratégica por uma aproximação com os países sul-americanos (GARCIA, 2018) cria condições para a internacionalização de empresas estatais brasileiras, em especial a Petrobras (NETO, 2014), e para a expansão e o fortalecimento de empresas brasileiras no exterior, em especial a Odebrecht Engenharia e Construção.

Segundo dados do portal da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), partindo de ranking da revista *O Empreiteiro*, o patrimônio líquido da Holding Odebrecht S.A saltou de R\$3,01 bilhões, em 2003, para R\$9,14 bilhões, em 2016, tornando-se a décima terceira maior empresa do Brasil e a primeira no setor de construção e engenharia (*Portal Uol; Valor Econômico*). No mesmo período, a empresa chegou a contar com 168 mil integrantes na sua equipe, atuando em 75 diferentes nacionalidades e em dez diferentes áreas de atuação (não se restringindo, portanto, a empresa de construção somente).

Notamos, dessa forma, como a Odebrecht Engenharia e Construção (e outras empreiteiras brasileiras) atuou em um hiato gerado entre a constatação teórica de que a busca do desenvolvimento na América do Sul passa pela integração física do continente e as tarefas práticas de construção de uma infraestrutura física necessária para promovê-las, distanciando-se, dessa forma, de interpretações que possam caracterizar esse processo de internacionalização

como espécie de “pactos de sangue” de um “Capitalismo mafioso” que representa a extensão dos governos Lula para a arena externa (ROSSI, 2017). Devemos, em contrapartida, enxergar essa internacionalização através de motivações próprias da empresa e, a partir disso, destrinchar as parcerias desenvolvidas com os governos locais, sempre compreendendo como tais parcerias impactaram a integração local.

Referências

ALEM, Ana Claudia; CAVALCANTI, Carlos Eduardo. *O BNDES e o apoio à internacionalização das empresas brasileiras: algumas reflexões*. In: Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v.12, n.24, 2005. Pp. 43-76

BANDEIRA, Luiz Moniz. *Conflito e integração na América do Sul: Brasil, Argentina e Estados Unidos – Da tríplice aliança ao Mercosul*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Introdução. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). *Cinquenta anos do pensamento da CEPAL*. Tradução Vera Ribeiro. v.1. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do Desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

CAMPOS, Pedro Henrique Pereira. *Estranhas catedrais: as empreiteiras brasileiras e a Ditadura civil-militar (1964-1988)*. Rio de Janeiro: EDUFF, 2015.

CERVO, Amado Luiz. *Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático*. In: Revista Brasileira de Política Internacional. 2003. pp. 5-25

CEPAL (Chile, 1984). Políticas de ajuste e renegociação da dívida externa da América Latina. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). *Cinquenta anos do pensamento da CEPAL*. Tradução Vera Ribeiro. v.2. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000.

CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. Tradução: Luiz Antonio de Oliveira Araujo. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

EVANS, Peter. *A tríplice aliança: as multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro*. Tradução: Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

FAJNZYLBER, Fernando. *La industrialización trunca de América Latina*. Caracas/Buenos Aires: Editorial Nueva Imagen, 1983.

_____. (1990) Industrialização na América Latina: da “caixa preta” ao “conjunto vazio”. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). *Cinquenta anos do pensamento da CEPAL*. Tradução Vera Ribeiro. v.2. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000.

FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo da Cultura, 1961.

GRACIARENA, Jorge. (1976) *Poder e estilos de desenvolvimento: uma perspectiva heterodoxa*. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). *Cinquenta anos do pensamento da CEPAL*. Tradução Vera Ribeiro. v.2. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000.

LCA CONSULTORIA. *Exportação de Serviços de Engenharia no Brasil: benefícios para a economia brasileira e mecanismos de apoio*. Janeiro de 2014.

MADEIROS, CARLOS. Construtora Odebrecht triplicou patrimônio entre 2003 e 2014. *Uol Notícias*, 2016. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/03/08/construtora-odebrecht-triplicou-patrimonio-entre-2003-e-2014.htm>

MALAMUDI, Andres. Prefácio. In: NETO, Walter Antonio (org.). *O Brasil e novas dimensões da Integração regional*. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

MARIANO, Marcelo Passini. O papel do Brasil na integração da infraestrutura da América do Sul: limites institucionais e possibilidades de mudança. In: NETO, Walter Antonio (org.). *O Brasil e novas dimensões da Integração regional*. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

NETO, Walter Antonio Desiderá *et al.* Relações do Brasil com a América do Sul após a Guerra Fria: Política Externa, integração, segurança e energia. In: NETO, Walter Antonio (org.). *O Brasil e novas dimensões da Integração regional*. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

ODEBRECHT, Norberto. *Sobreviver, crescer e perpetuar: Tecnologia Empresarial Odebrecht*. v.1 e v.2. Salvador: Fundação Odebrecht, 2002.

PADULA, Raphael. Da IIRSA ao COSIPLAN da UNASUL: a integração de infraestrutura na América do Sul nos anos 2000 e suas perspectivas de mudança. In:

NETO, Walter Antonio (org.). *O Brasil e novas dimensões da Integração regional*. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

PINHEIRO, Leticia. *Política Externa Brasileira (1889 – 2002)*. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

PINTO, Aníbal. (1970) Natureza e implicações da “heterogeneidade estrutural” da América Latina. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). *Cinquenta anos do pensamento da CEPAL*. Tradução Vera Ribeiro. v.2. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000.

ROSE, Gideon. *Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy*. Cambridge University press: *World Politics*, v.51, n.1 (Oct., 1998), pp. 144-172.

TAYFUR, M. Fatih. *Main approaches of foreign policy: a review*. METU studies in development 21 (1) 1994, pp. 113-14

SOARES, L. T. *Os custos do ajuste neoliberal na América Latina*. São Paulo: Cortez, 2000, p. 14-17

STALLINGS, Barbara; STREECK, Wolfgang. 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: University press, 1995.

SUNKEL, Osvaldo. Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro. In: SUNKEL, Osvaldo (org.) *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*. México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1991

UOL. *Pacto de sangue mundo afora*. 2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/paywall/signup.shtml?https://www1.folha.uol.com.br/colunas/clovisrossi/2017/09/1917194-pactos-de-sangue-mundo-afora.shtml>

VALOR ECONÔMICO. *Ranking valor 1000*. Disponível em: https://www.valor.com.br/valor1000/2013/ranking1000maiores/Constru%C3%A7%C3%A3o_e_Engenharia

VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*. Brasília: Instituto brasileiro de Relações Internacionais, 2002.

O(s) autor(es) se responsabiliza(m) pelo conteúdo e opiniões expressos no presente artigo, além disso declara(m) que a pesquisa é original.

Recebido em 24/03/2019

Aprovado em 22/06/2019