



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Educação e Humanidades

Faculdade de Formação de Professores

Larissa Martins Monteiro de Barros

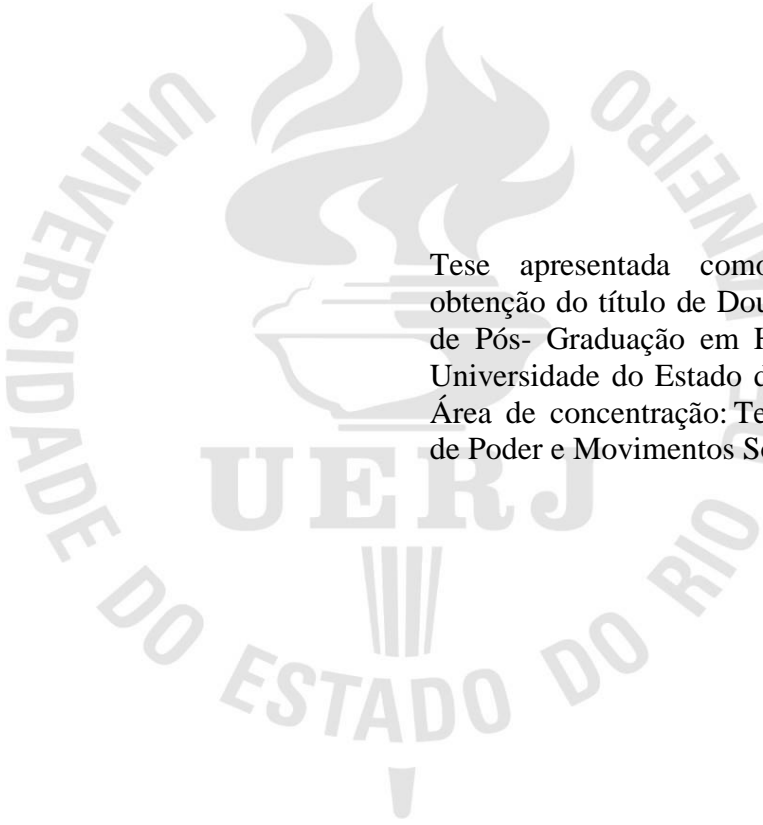
**Uma integração para o capital: a IIRSA como projeto de expansão do  
agronegócio e das grandes empreiteiras brasileiras (2000-2014)**

São Gonçalo

2023

Larissa Martins Monteiro de Barros

**Uma integração para o capital: a IIRSA como projeto de expansão do agronegócio e das grandes empreiteiras brasileiras (2000-2014)**



Tese apresentada como requisito para obtenção do título de Doutora ao Programa de Pós- Graduação em História Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Território, Relações de Poder e Movimentos Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Vaz da Motta Brandão

São Gonçalo

2023

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ/REDE SIRIUS/CEHD

B277 Barros, Larissa Martins Monteiro de.

Uma integração para o capital: a IIRSA como projeto de expansão do agronegócio e das grandes empreiteiras brasileiras (2000-2014) / Larissa Martins Monteiro de Barros. – 2023.  
302f.: il.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Vaz da Motta Brandão.

Tese (Doutorado em História Social) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Formação de Professores.

1. Relações econômicas internacionais – Teses. 2. Agroindústria – Teses. 3. Indústria de construção civil – Teses. 4. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Brasil) – Teses. I. Brandão, Rafael Vaz da Motta. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Formação de Professores. III. Título.

CRB/7 – 4994

CDU 339

Autorizo apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Larissa Martins Monteiro de Barros

**Uma integração para o capital: a IIRSA como projeto de expansão do agronegócio e das grandes empreiteiras brasileiras (2000-2014)**

Tese apresentada como requisito para obtenção do título de Doutora ao Programa de Pós- Graduação em História Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Território, Relações de Poder e Movimentos Sociais.

Aprovada em: 21 de setembro de 2023

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Rafael Vaz da Motta Brandão (Orientador)

Faculdade de Formação de Professores - UERJ

---

Prof. Dr. Pedro Henrique Pedreira Campos

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Regina Ângela Landin Bruno

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

---

Prof. Dr. Antônio Cláudio Barbosa Rabello

Universidade Federal de Rondônia

---

Prof. Dr. Cezar Teixeira Honorato

Universidade Federal Fluminense

São Gonçalo

2023

## DEDICATÓRIA

Aos meus pais,  
Maria Rita Di Cássia Mendonça de Souza e César  
Monteiro de Barros (*in memoriam*).

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha mãe, Rita, pelos ensinamentos que vou levar para vida, pela motivação constante para a finalização da tese e pela sabedoria de valorizar a educação como chave transformadora da vida.

Agradeço a minha irmã, Letícia, pela parceria cotidiana, pela torcida, pelas incontáveis vezes em que me ajudou com formatações do *Word* e pela amizade que construímos ao longo de trinta anos, fundamental para meu suporte durante a execução da tese.

Agradeço ao meu pai, em memória, que não me viu terminar o mestrado, ou ingressar no doutorado, mas que me ensinou a jogar baralho e vencer sempre da minha mãe e da minha irmã nas jogatinas, contribuindo para diversos momentos de descontração em família ao longo da tese.

Aos familiares que sempre me apoiaram e torceram por mim ao longo dessa jornada, em especial ao meu primo Bruno Silvestre de Barros (Cidadão Silvestre), ao meu tio Luis Felipe e à minha quase centenária avó Carlinda Mendonça.

Aos meus amigos ruralinos, presentes que a Rural me deu durante a graduação em Relações Internacionais, especialmente ao Hallison, Juninho, Mari e João, com quem troquei várias ideias a respeito da tese, que me proporcionaram momentos de diversão e todo apoio e incentivo para seguir nessa caminhada do doutorado, trilhada também por alguns deles.

A minha amiga da vida, de banda de rock da adolescência, Gabs, que caminhou junto comigo nessa jornada de dedicação aos estudos. Esta tese foi concluída no mesmo ano em que ela passou em um concurso para defensoria pública, o que explica o fato da gente ter se visto pouco nos últimos anos, mas também evidencia que compartilhamos dias de luta e nos apoiamos muito nas nossas jornadas.

Aos amigos que encontrei durante a licenciatura em história, que realizei junto com o doutorado, especialmente a Ana Paula, André e Taiso, pelos grupos de estudos que formamos ao longo da graduação, pelo apoio com os prazos e com as avaliações e por toda troca de conhecimentos e fichamentos.

Às amigas Carla Camila, Gabi Suyama, Roberta Saavedra, Nina Tolentino, Eloá Lessa, Rafaela Gircis e Rayanne Andrade, pelas trocas, apoios, cervejas, trilhas, vinhos, mensagens, torcidas e tudo mais. Sem vocês, certamente, a elaboração desta tese seria muito mais árdua.

Às pessoas que só me conheceram enquanto doutoranda, e, portanto, não conhecem

outra versão minha, como Douglas, Gil, Patrícia e em especial à Rute, com quem compartilhei frequentemente os sabores e dissabores dessa jornada e com quem aprendi a importância de desacelerar. Esses agradecimentos seguem com a promessa de que minha versão pós-tese será uma versão mais presente.

Aos professores Regina Bruno, Pedro Campos, Antônio Cláudio Rabello e Cezar Honorato, nomes pensados com muita admiração e que gentilmente aceitaram compor a banca. Agradeço especialmente ao professor Pedro, que teve participação fundamental na minha trajetória acadêmica ao longo dos últimos dez anos.

Aos funcionários das bibliotecas onde fiz o levantamento das fontes primárias desta tese, que me deram todo suporte necessário e, com simpatia, garantiram ambientes de conforto e tranquilidade.

Aos colegas, professores e demais funcionários do PPGHS, com quem tive o contato limitado em função da pandemia, mas que contribuíram em muito para minha formação. Agradeço especialmente ao meu orientador, professor Dr. Rafael Brandão, que ministrou uma disciplina sobre o pensamento de Gramsci, fundamental para elaboração teórica desta tese. Ao longo dessa trajetória, o professor Rafael foi um orientador muito solícito e atento e a quem devo os possíveis acertos deste trabalho.

## RESUMO

BARROS, Larissa Martins Monteiro de. *Uma integração para o capital: a IIRSA como projeto de expansão do agronegócio e das grandes empreiteiras brasileiras (2000-2014)*. 2023. 302 f. Tese (Doutorado em História Social) – Faculdade de Formação de Professores, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, 2023.

A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) foi lançada em 2000, proposta por Fernando Henrique Cardoso e acordada com todos os demais países da América do Sul. Com projetos de grandes obras nas áreas de transporte, energia e comunicação, a Iniciativa se tornou um importante marco para a integração regional na virada para o século XXI, com uma previsão de investimentos de quase US\$ 200 bilhões. O objetivo deste trabalho é explorar a IIRSA a partir da análise do favorecimento de grandes grupos empresariais da construção pesada e do agronegócio. Enquanto grandes empresas como a Odebrecht, Camargo Correia, Queiroz Galvão, OAS e Andrade Gutierrez ficaram responsáveis por várias obras da Iniciativa, os traçados dos projetos acompanharam a expansão das fronteiras agrícolas no país, buscando garantir o escoamento da produção do *agrobusiness* em um momento do *boom* das *commodities*, puxado fundamentalmente pelo acelerado ritmo de crescimento chinês. Veremos também, a partir da análise das publicações do Fórum Nacional e das revistas *O Empreiteiro* e *Agroanalysis*, como houve uma forte mobilização desses setores para garantir a execução de obras da IIRSA, buscando dar aos seus interesses um viés de *interesse nacional*. Todavia, esse projeto encontra muitas resistências de grupos afetados pelas obras em toda América do Sul, como populações indígenas, ribeirinhas e quilombolas, cuja sobrevivência está diretamente atrelada aos territórios de impacto dos projetos.

Palavras-chave: IIRSA. BNDES. Empreiteiras. Agronegócio. Gramsci.



## ABSTRACT

BARROS, Larissa Martins Monteiro de. *An integration for capital: IIRSA as a project to expand agribusiness and big Brazilian construction companies (2000-2014)*. 2023. 302 f. Tese (Doutorado em História Social) – Faculdade de Formação de Professores, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, 2023.

The Initiative for the Integration of Regional South America Infrastructure (IIRSA) was released in 2000, proposed by Fernando Henrique Cardoso and agreed upon in conjunction with all other countries in South America. With projects of large constructions in areas of transportation, energy and communication, the Initiative has become an important milestone for regional integration at the turn of the 21st century, with an investment forecast of almost US\$ 200 billion. The purpose of this work is to explore IIRSA from the point of view of favoring large business groups in heavy construction and agribusiness. While big companies such as Odebrecht, Camargo Correa, Queiroz Galvão, OAS and Andrade Gutierrez were responsible for several of the Initiative's constructions, the outlines of the projects followed the expansion of agricultural boundaries in the country, seeking to guarantee the flow of agribusiness production at a time of boom in commodities, mainly driven by the accelerated pace of the Chinese growth. We will also see, from the analysis of the publications of the Fórum Nacional and the magazines O Empreiteiro and Agroanalysis, how there was a strong mobilization of these sectors to guarantee the execution of IIRSA's works, seeking to give their interests a bias of national interest. However, this project encounters a lot of resistance from groups affected by the constructions throughout South America, such as indigenous, riverside and quilombola populations, whose survival is directly linked to the territories impacted by the projects.

Keywords: IIRSA. BNDES. Contractors. Agribusiness. Gramsci.

## RESUMEN

BARROS, Larissa Martins Monteiro de. *Una integración por el capital: IIRSA como proyecto de expansión del agronegocio y de las grandes constructoras brasileñas (2000-2014)*. 2023. 302 f. Tese (Doutorado em História Social) – Faculdade de Formação de Professores, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, 2023.

La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) fue lanzada en el año 2000, propuesta por Fernando Henrique Cardoso y consensuada con todos los demás países de América del Sur. Con grandes proyectos en las áreas de transporte, energía y comunicación, la Iniciativa se ha convertido en un hito importante para la integración regional a comienzos del siglo XXI, con una previsión de inversión alrededor de US\$ 200 mil millones. El objetivo de este trabajo es explorar la IIRSA desde análisis del favorecimiento de los grandes grupos empresariales en la construcción pesada y el agronegocio. Si bien grandes empresas como Odebrecht, Camargo Correa, Queiroz Galvão, OAS y Andrade Gutiérrez fueron responsables de varias de las obras de la Iniciativa, los trazos de los proyectos acompañaron la ampliación de las fronteras agrícolas en el país, buscando garantizar el flujo de producción del agronegocio en una época de auge de las materias primas, impulsada principalmente por el ritmo acelerado del crecimiento chino. Veremos también, a partir del análisis de las publicaciones del Forum Nacional y de las revistas *O Empreiteiro* y *Agroanalysis*, cómo hubo una fuerte movilización de estos sectores para garantizar la ejecución de las obras de IIRSA, buscando dar a sus intereses un sesgo interés nacional. Sin embargo, este proyecto encuentra mucha resistencia por parte de los grupos afectados por las obras en toda Sudamérica, como las poblaciones indígenas, ribereñas y quilombolas, cuya supervivencia está directamente ligada a los territorios impactados por los proyectos.

Palabras clave: IIRSA. BNDES. Contratistas. Agronegocio. Gramsci.

## LISTA DE TABELAS

|             |                                                                                                             |     |
|-------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabela 1 –  | Detalhamento da Concessionária Interoceânica Sur .....                                                      | 119 |
| Tabela 2 –  | Detalhamento de obras na estrada Tarapoto – Yurimaguas .....                                                | 122 |
| Tabela 3 –  | Detalhamento de obras na estrada Paita – Tarapoto .....                                                     | 123 |
| Tabela 4 –  | Detalhamento de obras na estrada Tingo María – Pucallpa .....                                               | 127 |
| Tabela 5 –  | Detalhamento de obras na estrada Lima – Canta – Unish .....                                                 | 128 |
| Tabela 6 –  | Detalhamento de obras na estrada Potosí – Tarija .....                                                      | 128 |
| Tabela 7 –  | Detalhamento de obras na estrada Potosí – Tupiza – Villazó .....                                            | 129 |
| Tabela 8 –  | Licitação do Trecho Norte do Rodoanel Mário Covas (2013) .....                                              | 131 |
| Tabela 9 –  | Dados de exportação e importação do Brasil (2000–2008) .....                                                | 141 |
| Tabela 10 – | Dados de exportação e importação do Brasil (2009–2015) .....                                                | 142 |
| Tabela 11 – | Comparação de custos dos fretes para exportação de soja para a<br>China entre Brasil e Estados Unidos ..... | 255 |

## LISTAS DE MAPAS

|           |                                                              |     |
|-----------|--------------------------------------------------------------|-----|
| Mapa 1 –  | Eixos de Integração e Desenvolvimento .....                  | 97  |
| Mapa 2 –  | Projetos do Eixo Amazonas .....                              | 99  |
| Mapa 3 –  | Projetos do Eixo Andino .....                                | 101 |
| Mapa 4 –  | Projetos do Eixo de Capricórnio .....                        | 103 |
| Mapa 5 –  | Projetos do Eixo do Sul .....                                | 104 |
| Mapa 6 –  | Projetos do Eixo das Guianas .....                           | 106 |
| Mapa 7 –  | Projetos do Eixo Hidrovia Paraná-Paraguai .....              | 108 |
| Mapa 8 –  | Projetos do Eixo Interoceânico Central .....                 | 109 |
| Mapa 9 –  | Projetos do Eixo Mercosul-Chile .....                        | 111 |
| Mapa 10 – | Projetos do Eixo Peru - Brasil – Bolívia .....               | 113 |
| Mapa 11 – | Disposição geografia e pontos de pedágio trechos 2 e 3 ..... | 120 |
| Mapa 12 – | Disposição geográfica e pontos de pedágio trecho 4 .....     | 121 |
| Mapa 13 – | Disposição geográfica e pontos de pedágio IIRSA NORTE .....  | 124 |
| Mapa 14 – | Concessões da Rutas de Lima S.A .....                        | 125 |
| Mapa 15 – | Disposição das unidades AMAGGI na América do Sul .....       | 139 |
| Mapa 16 – | Possível traçado da ferrovia transoceânica .....             | 276 |

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

|             |                                                                       |     |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------|-----|
| Figura 1 –  | Atividades dominantes Eixo Hidrovia Paraguai – Paraná .....           | 136 |
| Figura 2 –  | Lista de <i>stakeholders</i> do Eixo Amazonas .....                   | 137 |
| Gráfico 1 – | Participação de <i>commodities</i> no PIB do Brasil (2000-2015) ..... | 143 |
| Gráfico 2 – | Principais destinos das exportações brasileiras (2002-2015 .....      | 144 |

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|           |                                                                                |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------|
| Abag      | Associação Brasileira do Agronegócio                                           |
| ABCE      | Associação Brasileira de Consultores de Engenharia                             |
| Abece     | Associação Brasileira de Engenharia e Consultoria Estrutural                   |
| Abemi     | Associação Brasileira de Engenharia Industrial                                 |
| Abdib     | Associação Brasileira da Infra-estrutura e Indústria de Base                   |
| AEB       | Associação de Comércio Exterior do Brasil                                      |
| Aladi     | Associação Latino-Americana de Integração                                      |
| Alalc     | Associação Latino-Americana de Livre Comércio                                  |
| Alba      | Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América                             |
| Alca      | Área de Livre Comércio das Américas                                            |
| Aneor     | Associação Nacional das Empresas de Obras Rodoviárias                          |
| Anut      | Associação Nacional dos Usuários do Transporte de Cargas                       |
| Apeop     | Associação Paulista de Empresários de Obras Públicas                           |
| Apex      | Agência de Promoção das Exportações                                            |
| Asbea     | Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura                           |
| BID       | Banco Interamericano de Desenvolvimento                                        |
| BM        | Banco Mundial                                                                  |
| BNDES     | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social                           |
| Brasinfra | Associação Brasileira dos Sindicatos e Associações de Classe de Infraestrutura |
| CAF       | Corporação Andina de Fomento                                                   |
| Casa      | Comunidade Sul-Americana das Nações                                            |
| CBIC      | Câmara Brasileira da Indústria da Construção                                   |

|          |                                                                            |
|----------|----------------------------------------------------------------------------|
| CCR      | Convênio de Créditos Recíprocos                                            |
| CCT      | Comitê de Coordenação Técnica                                              |
| CDE      | Comitê de Direção Executiva                                                |
| Ceal     | Conselho de Empresários da América Latina                                  |
| CEF      | Caixa Econômica Federal                                                    |
| Cepal    | Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe                        |
| CIA      | Central Intelligence Agency                                                |
| CIC      | Comissão para Indústria da Construção                                      |
| CNA      | Confederação da Agricultura e Pecuária                                     |
| CNI      | Conselho de Integração Internacional da Confederação Nacional da Indústria |
| CTLOG    | Câmara Logística do Ministério da Agricultura                              |
| EIDs     | Eixos de Integração e Desenvolvimento                                      |
| EUA      | Estados Unidos da América                                                  |
| FAT      | Fundo de Amparo ao Trabalhador                                             |
| FGV      | Fundação Getúlio Vargas                                                    |
| Fiesp    | Federação das Indústrias do Estado de São Paulo                            |
| FMI      | Fundo Monetário Internacional                                              |
| Fonplata | Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata                  |
| Frenlog  | Frente Parlamentar de Logística de Transporte e Armazenagens               |
| GTE      | Grupo técnico executivo                                                    |
| ICMS     | Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços                         |
| IIRSA    | Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana      |
| Ipri     | Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais                           |
| LRF      | Lei de Responsabilidade Fiscal                                             |

|            |                                                                                                   |
|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Mapa       | Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento                                               |
| MARE       | Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado                                           |
| MBL        | Movimento Brasil Livre                                                                            |
| Mcmv       | Minha Casa Minha Vida                                                                             |
| Mercosul   | Mercado Comum do Sul                                                                              |
| Moderfrota | Programa de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras |
| MRE        | Ministério das Relações Exteriores                                                                |
| MST        | Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra                                                      |
| OCB        | Organização das Cooperativas Brasileiras                                                          |
| OMC        | Organização Mundial do Comércio                                                                   |
| ONU        | Organização das Nações Unidas                                                                     |
| OPA        | Operação Pan Americana                                                                            |
| PAC        | Programa de Aceleração do Crescimento                                                             |
| PDRAE      | Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado                                                    |
| PIS/Pasep  | Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público          |
| PNLT       | Plano Nacional de Logística e Transporte                                                          |
| PPA        | Plano Plurianual                                                                                  |
| PPP        | Parceria Público-Privada                                                                          |
| PPS        | Partido Popular Socialista                                                                        |
| PROEX      | Programa de Financiamento às Exportações do Banco do Brasil                                       |
| Pronaf     | Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar                                       |
| PSDB       | Partido da Social Democracia Brasileira                                                           |
| PT         | Partido dos Trabalhadores                                                                         |



|            |                                                                        |
|------------|------------------------------------------------------------------------|
| SBCE       | Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação                          |
| Sicepot PR | Sindicato da Indústria da Construção Pesada do Estado do Paraná        |
| Sinaeco    | Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva |
| Sinecon    | Sindicato Nacional da Indústria da Construção Pesada                   |
| SNA        | Sociedade Nacional da Agricultura                                      |
| SRB        | Sociedade Rural Brasileira                                             |
| UDR        | União Democrática Ruralista                                            |
| Unasul     | União de Nações Sul-Americanas                                         |
| Upadi      | União Pan-Americana das Associações de Engenheiros                     |

## SUMÁRIO

|       |                                                                                                                              |     |
|-------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
|       | <b>INTRODUÇÃO</b> .....                                                                                                      | 19  |
| 1     | <b>A IIRSA EM SEU CONTEXTO HISTÓRICO: ANALISANDO O TERRENO DA EXPANSÃO DA CONSTRUÇÃO PESADA E DO AGRONEGÓCIO</b> .....       | 37  |
| 1.1   | <b>O Brasil, a América do Sul e o contexto internacional no fim do século XX</b> .....                                       | 38  |
| 1.2   | <b>O Partido dos Trabalhadores e os governos Lula e Dilma</b> .....                                                          | 49  |
| 1.3   | <b>A América do Sul, a integração regional e a política externa brasileira</b> .....                                         | 59  |
| 1.3.1 | <u>O pensamento latino-americano e as tentativas de integração regional até a década de 1990</u> .....                       | 59  |
| 1.3.2 | <u>O regionalismo aberto e as tentativas de integração regional nos anos 1990</u> .....                                      | 62  |
| 1.3.3 | <u>O século XXI e a integração sul-americana</u> .....                                                                       | 64  |
| 1.4   | <b>O BNDES e o favorecimento de empresas dos setores de construção pesada e do agronegócio no início do século XXI</b> ..... | 77  |
| 2     | <b>IIRSA: UMA INTEGRAÇÃO PARA O CAPITAL?</b> .....                                                                           | 87  |
| 2.1   | <b>A IIRSA e a sua estrutura física: os Eixos de Integração e Desenvolvimento</b> .....                                      | 96  |
| 2.1.1 | <u>Eixo Amazonas</u> .....                                                                                                   | 98  |
| 2.1.2 | <u>Eixo Andino</u> .....                                                                                                     | 100 |
| 2.1.3 | <u>Eixo Capricórnio</u> .....                                                                                                | 101 |
| 2.1.4 | <u>Eixo do Sul</u> .....                                                                                                     | 103 |
| 2.1.5 | <u>Eixo Escudo das Guianas</u> .....                                                                                         | 105 |
| 2.1.6 | <u>Eixo Hidrovia Paraguai-Paraná</u> .....                                                                                   | 106 |
| 2.1.7 | <u>Eixo Interoceânico Central</u> .....                                                                                      | 108 |
| 2.1.8 | <u>Eixo Mercosul-Chile</u> .....                                                                                             | 110 |

|       |                                                                                                                                                                 |     |
|-------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.1.9 | <u>Eixo Peru-Brasil-Bolívia</u> .....                                                                                                                           | 111 |
| 2.2   | <b>A IIRSA em sua estrutura econômica: os bancos de financiamento</b> .....                                                                                     | 113 |
| 2.3   | <b>A IIRSA e a expansão das empreiteiras brasileiras</b> .....                                                                                                  | 117 |
| 2.4   | <b>A IIRSA e a formação de corredores de exportação: o favorecimento do agronegócio</b> .....                                                                   | 133 |
| 3     | <b>AS EMPREITEIRAS E A PROMOÇÃO DAS EXPORTAÇÕES DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA</b> .....                                                                             | 147 |
| 3.1   | <b>Para além de uma análise técnica: a Revista <i>O Empreiteiro</i> e as principais demandas do setor de Engenharia e Construção aos poderes públicos</b> ..... | 148 |
| 3.1.1 | <u>Do final do século XX à eleição de Luís Inácio Lula da Silva</u> .....                                                                                       | 148 |
| 3.1.2 | <u>O primeiro governo Lula: do discurso à prática</u> .....                                                                                                     | 160 |
| 3.1.3 | <u>A reeleição de Luís Inácio Lula da Silva, o PAC e a crise de 2008</u> .....                                                                                  | 169 |
| 3.1.4 | <u>A eleição e o governo de Dilma Rousseff</u> .....                                                                                                            | 174 |
| 3.2   | <b>O Fórum Nacional e a defesa de um projeto de desenvolvimento a partir da infraestrutura</b> .....                                                            | 179 |
| 3.2.1 | <u>A virada do século e os debates que antecederam a eleição de Lula</u> .....                                                                                  | 180 |
| 3.2.2 | <u>O governo Lula e as bases da retomada do crescimento econômico</u> .....                                                                                     | 188 |
| 3.2.3 | <u>Segundo governo Lula: o PAC e a crise de 2008</u> .....                                                                                                      | 194 |
| 3.2.4 | <u>O governo de Dilma Rousseff e a tentativa de manutenção das altas taxas de crescimento</u> .....                                                             | 203 |
| 4     | <b>O AGRONEGÓCIO E A BUSCA PELA GARANTIA DE INFRAESTRUTURA PARA EXPANSÃO DAS FRONTEIRAS AGRÍCOLAS</b> .....                                                     | 208 |
| 4.1   | <b>Os anos 1990 e a reestruturação do agronegócio brasileiro</b> .....                                                                                          | 209 |
| 4.2   | <b>A virada do século: o PPA (2000-2003), a IIRSA e as negociações internacionais</b> .....                                                                     | 222 |
| 4.3   | <b>O primeiro governo Lula e os recordes do agronegócio brasileiro: maior demanda por infraestrutura e abertura dos mercados agrícolas mundiais</b> .....       | 237 |
| 4.4   | <b>O segundo governo Lula: o lançamento do PAC sob perspectiva do</b> .....                                                                                     |     |

|     |                                                                              |     |
|-----|------------------------------------------------------------------------------|-----|
|     | <b>agronegócio</b> .....                                                     | 251 |
| 4.5 | <b>A eleição de Dilma Rousseff: do PAC II à Ferrovia Transoceânica</b> ..... | 164 |
|     | <b>CONCLUSÃO</b> .....                                                       | 279 |
|     | <b>REFERÊNCIAS</b> .....                                                     | 287 |

## INTRODUÇÃO

Este projeto de pesquisa tem como objeto de estudo a Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), a partir da qual pretendemos analisar a expansão do agronegócio e das empreiteiras brasileiras no subcontinente. Sendo tal expansão decorrente de um projeto hegemônico de integração sul-americana, buscaremos explorar dimensões de consenso e coerção em torno de um projeto de integração para o capital, compreendendo como determinados grupos atuaram de forma a converter suas agendas em “interesse nacional”.

A IIRSA é uma iniciativa criada em 2000, no Encontro dos Presidentes da América do Sul, em Brasília, contando com a presença de representantes de todos os países sul-americanos: Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela, cujos respectivos representantes eram Fernando Henrique Cardoso, Fernando de La Rúa, Hugo Bánzer Suárez, Ricardo Lagos Escobar, Andrés Pastrana Arango, Gustavo Noboa, Bharrat Jagdeo, Luiz Angel González Macchi, Alberto Fujimori, Rinaldo Ronald Venetiaan, Jorge Batlle Ibañez e Hugo Chávez.

Os projetos da IIRSA giram em torno de nove eixos (denominados Eixos de Integração e Desenvolvimento) que, em sua maioria, conectam de leste a oeste o subcontinente, criando faixas multinacionais e multimodais em áreas de fluxo comercial e em áreas com potencial para tal fluxo. A maior parte das obras é no setor de transporte, sobretudo de rodovias e ferrovias, em um direcionamento horizontal e de ampliação de portos marítimos na costa do Atlântico e do Pacífico, revelando uma arquitetura que objetiva a facilitação do acesso logístico aos mercados internacionais, principalmente ao mercado asiático, dada a concentração das obras no oeste do continente sul-americano.

A carteira de projetos da Iniciativa foi inicialmente financiada por instituições multilaterais, como a CAF (Corporação Andina de Fomento), o Fonplata (Fundo para o Desenvolvimento da Bacia do Prata) e o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), que formaram o seu Comitê de Coordenação Técnica (CCT), assim como estavam à frente do Comitê de Direção Executiva, até o ano de 2009, quando a Iniciativa foi incorporada à Unasul (União de Nações Sul-Americanas).

A IIRSA conta atualmente com 562 projetos nos setores de comunicação, energia e transporte, dos quais 160 estão concluídos, 165 em execução, 154 em pré-execução e 83 em análise. O Eixo Mercosul-Chile conta com 115 projetos, seguido pelo Eixo Hidrovia

Paraná-Paraguai, com 84; Eixo Capricórnio, com 77; Eixo Amazonas, com 70; Eixo Andino com 65; Eixo Interoceânico Central, com 63; Eixo do Sul, com 45; Eixo Peru-Brasil-Bolívia, com 24; e Eixo Escudo das Guianas, com 20. A estimativa de investimento total nas obras é de, aproximadamente, US\$ 200 bilhões, sendo o Brasil o país com maior investimento, com mais do dobro do segundo, a Argentina.

Delimitamos nossa pesquisa ao estudo da IIRSA entre os anos 2000 e 2014, a fim de abarcar o seu momento embrionário, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, e compreender a Iniciativa frente às mudanças econômicas e políticas na região. No ano de 2014 foi deflagrada a Operação Lava Jato e acordos de cooperação entre China, Brasil e Peru foram assinados, criando um grupo de trabalho trilateral para execução de uma ferrovia conectando o Brasil ao Peru, com apoio de empresas e investimentos chineses.

Diversos autores chamaram a atenção para a importância da infraestrutura no desenvolvimento dos países.<sup>1</sup> No que tange à integração regional, a conexão entre espaços é a preocupação de autores como Darc Costa, que enxergam na infraestrutura canais de criação de bases econômicas e físicas para o desenvolvimento.<sup>2</sup> A mesma preocupação está implícita em Furtado, ao pensar a integração das economias nacionais para fomentar a produção em escala e, nesse sentido, a infraestrutura cumpriria papel fundamental.<sup>3</sup>

A deficiência na infraestrutura sul-americana é quase um consenso na literatura sobre integração regional e, para alguns autores, o motivo do fracasso dos processos de integração do continente, como apresentado no balanço de Kaplan sobre a Associação Latino Americana de Livre Comércio (Alalc). Para o autor, um dos principais pontos de insuficiência, que cria obstáculos à integração, estaria nas distâncias e vazios infraestruturais.<sup>4</sup> Nesse sentido, a IIRSA surge a partir do entendimento de que para obter sucesso nos processos de integração regional, a conexão física dos espaços seria imprescindível.

A IIRSA foi criada sob a lógica do “regionalismo aberto”, conceito desenvolvido pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) nos anos 90 e que, para alguns autores, marca uma ruptura no próprio pensamento cepalino. Na definição da própria

---

<sup>1</sup> HIRSCHMAN, Albert. *Estratégia do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961; HAMILTON, Alexander. *Relatório sobre as manufaturas*. Rio de Janeiro: MSIA, 2000; LIST, Friedrich. *Sistema nacional de economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1983; MOREIRA, Maurício Mesquita. *Trade costs and the economic fundamentals of the initiative for the integration of regional infrastructure in South America (IIRSA)*. Buenos Aires: IDB-INTAL, 2007.

<sup>2</sup> COSTA, Darc. *Estratégia nacional: a cooperação sul-americana como caminho para a inserção internacional do Brasil*. Porto Alegre: L&PM Editores, 2003.

<sup>3</sup> FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Editora Nacional, 1974.

<sup>4</sup> KAPLAN, Marcos. *Problemas del desarrollo y de la integración en América Latina*. Caracas: Monte Avila Editores C.A, 1968.

Cepal, o regionalismo aberto seria

[...] un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente.<sup>5</sup>

Nesse contexto, a IIRSA seria a “coluna vertebral” do bloco de livre comércio sul-americano, que contribuiria para promover abertura na região, com o fim de criar mercados competitivos para uma integração com a Alca e com o mercado global.<sup>6</sup> Mesmo após o fim das negociações da Alca, em 2005, o regionalismo aberto parece ter continuado como o modelo predominante no tema da integração regional, influenciando a visão dos governos sobre a IIRSA.

O final do século XX marcou uma reconfiguração do capitalismo mundial, com um alargamento do processo de liberalização dos capitais e uma maior mobilidade das empresas, quadro que contribuiu para pressionar ainda mais as condições dos trabalhadores de todo o mundo. É também um momento peculiar para América do Sul: alta dos preços das matérias-primas no mercado internacional, sobretudo em função do acelerado ritmo do crescimento econômico chinês; eleição de presidentes que se afirmavam enquanto oposição à cartilha neoliberal, imposta pelo Consenso de Washington no fim dos anos 80; e um aumento exponencial da concentração e centralização dos capitais brasileiros.

Com relação ao crescimento chinês e sua influência na América do Sul, foi a partir de 1979, com as reformas iniciadas por Deng Xiaoping, que a China experienciou um acelerado ritmo de crescimento econômico. Tal situação colaborou para que a China se tornasse uma das maiores potências mundiais, reconfigurando a geopolítica global e impondo desafios ao próprio país e ao cenário internacional.

Dentre os desafios internos que impactam diretamente o comércio internacional, ressaltamos a busca da China por suprimento de energia e matérias primas para manter, ou mesmo expandir, seu processo de desenvolvimento. Ademais, tal processo foi acompanhado por um expressivo aumento populacional, o que torna a garantia de alimentos um imperativo e

<sup>5</sup> NAÇÕES UNIDAS. Comissão Econômica para América Latina e o Caribe - CEPAL. *El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, 1994. p.8.

<sup>6</sup>PADULA, Raphael. *Integração regional de infra-estrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000: uma análise político-estratégica*. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção). Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, COPPE/UFRJ. Rio de Janeiro, 2010.

uma questão de segurança.

Nesse contexto, considerando o tamanho do mercado chinês, há uma acentuada pressão para elevação do preço das *commodities* no mercado internacional, que é acompanhada por um movimento, por parte da diplomacia chinesa, de estreitar relações com países da América Latina e África.<sup>7</sup> Diante desse cenário, a abundância de recursos energéticos, reservas minerais, mananciais de água, biodiversidade e expressivo potencial de produção de alimentos fazem da do Brasil e da América do Sul territórios importantes para a expansão do sistema internacional. Assim, evidencia-se, principalmente a partir do século XXI, que a região se tornou palco de disputa e pressões políticas e econômicas internas e internacionais.<sup>8</sup> Nesse cenário, a IIRSA aparece como uma iniciativa que garante a infraestrutura necessária para a exploração dos recursos naturais e exportação de *commodities*, sobretudo para a China, favorecendo setores do agronegócio.

No que tange à eleição dos presidentes ditos “progressistas”, criou-se no imaginário sul-americano um projeto de integração regional que fosse diferente daqueles propostos pelos grandes centros, como a Área de Livre Comércio das Américas (Alca). Proposta aos demais países americanos pelos Estados Unidos, a Alca, para Samuel Pinheiro Guimarães, objetivava a anexação da economia sul-americana e, sobretudo da economia brasileira, à economia estadunidense.<sup>9</sup> Na academia, temas como autonomia, solidariedade entre os povos sul-americanos e “integração para dentro” voltaram a ser vigorosamente debatidos após um período de desesperança trazido pelos anos 80 e 90. De certa forma, todo esse processo contribuiu para: a) o engavetamento da Alca, em 2005; b) a reformulação de alguns aspectos do Mercosul, uma vez que se vinha assistindo a um esvaziamento do mesmo no final do século XX; c) a criação da Unasul, em 2008, que visava a uma coordenação política entre os países sul-americanos, como tentativa de homogeneizar distintos interesses dos vários governos; e d) iniciativas como a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (Alba), que imprimia uma ideologia de ruptura com o modelo do regionalismo aberto.

Nesse mesmo momento, a América do Sul se tornou um espaço prioritário na agenda da política externa do Brasil, que passou a ver nas relações sul-sul uma forma mais favorável de inserção internacional e também como um meio para a expansão de capitais e de

---

<sup>7</sup> MEDEIROS, Carlos Aguiar de. China: *Desenvolvimento econômico e ascensão nacional*. Brasília: FUNAG, 2008.

<sup>8</sup> FIORI, José Luís. O sistema interestatal capitalista no início do século XXI. In: FIORI, José Luis; MEDEIROS, Carlos; SERRANO, Franklin (orgs.). *O mito do colapso do poder americano*. Rio de Janeiro: Record, 2008.

<sup>9</sup> GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafio brasileiro na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.



empresas nacionais ou com sedes em seu território, que já haviam passado por um processo de fortalecimento dos monopólios privados.

Dentre os setores que se fortaleceram econômica e politicamente no Brasil na virada do século XX para o século XXI, encontra-se o agronegócio. O período imediatamente anterior à criação da IIRSA foi fundamental para consolidar as articulações políticas necessárias ao impulso do *agrobusiness* nos anos 2000. A criação da Associação Brasileira do Agronegócio (Abag), em 1993, e a mudança da política governamental para o setor primário, a partir de 1996, em função dos déficits da balança comercial brasileira e do crescimento de importância do setor nas exportações, ajudaram a reforçar a ideia do Brasil enquanto “celeiro do mundo”. Como projeto de desenvolvimento, a aposta na exportação de bens primários em um momento de alta dos preços desses bens no mercado internacional, puxado, fundamentalmente, pela ascensão chinesa, ficou conhecida como *Consenso das Commodities*<sup>10</sup> e possibilitou altas taxas de crescimento na primeira década do século XXI. Se por um lado a renda auferida a partir dos superávits primários contribuiu para o financiamento de políticas distributivas na região, tal aposta também favoreceu a expansão do agronegócio, especialmente em função da sua articulação com uma cadeia de produção mais ampla, incluindo a agroindústria e a logística.

Esse processo de expansão do agronegócio recebeu especial apoio do BNDES, tanto pela disponibilidade de créditos para modernizar a infraestrutura produtiva e distributiva, quanto pelo apoio a operações de fusões e aquisições e à internacionalização do setor, atuando para formar empresas globalmente competitivas, por meio de aportes significativos em grandes grupos, como a JBS e a Marfrig. O apoio do BNDES foi fundamental para a aquisição e a instalação de plantas produtivas no exterior.

Outro setor que se fortaleceu entre os anos 1990 e a virada do século foi o de engenharia e construção pesada que, nesse momento, se apresentava como um dos mais poderosos da economia brasileira e um dos poucos ramos em que se verificava a existência de um capital monopolista no país, com empresas detentoras de um enorme poder político e econômico. A expansão desse setor acompanhou o acelerado crescimento do capitalismo brasileiro ao longo do século XX, que demandou inúmeras obras e serviços de infraestrutura.<sup>11</sup> Para Pedro Campos, é “no processo de decadência da expansão da infraestrutura para a acumulação urbano-industrial, [que o setor] manteve seu porte ao se estender

---

<sup>10</sup> SVAMPA, Maristella. *Commodities Consensus: neoextractivism and enclosure of the commons in Latin America*. *South Atlantic Quarterly*, 114 (1), p. 65-82, 2015.

<sup>11</sup> CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. *Estranhas Catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988*. Niterói: Eduff, 2015.

para outros setores e países”.<sup>12</sup> Nessa expansão, grandes empresas brasileiras de construção pesada como a Odebrecht, Camargo Corrêa, OAS, Andrade Gutierrez e Queiroz Galvão consolidaram sua internacionalização, cujos principais destinos foram a África e a América do Sul. Tal processo de internacionalização encontrou o auge de sua expansão no início do século XXI, conforme pode ser observado por um levantamento quantitativo realizado por Pedro Campos, desde os primeiros contratos assinados pelas empreiteiras brasileiras no exterior, em 1969, até 2010.<sup>13</sup> Dentro de tal levantamento, cabe ressaltar duas características que aqui nos são fundamentais: o predomínio da América do Sul como território de atuação internacional e a primeira década do século XXI como o momento de maior número de contratos dessas empresas no exterior.<sup>14</sup>

Nesse processo, o aparelho de Estado brasileiro parece ter cumprido um importante papel por meio de uma política externa que favorecesse a integração regional, contribuindo para um projeto de infraestrutura necessário à expansão do agronegócio e das empreiteiras realizadoras das obras. Junto à atuação da política externa brasileira, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) apresentava-se como garantidor do financiamento necessário para execução das obras.

Embora a arquitetura financeira da IIRSA seja composta por instituições multilaterais, o BNDES aparece como um grande financiador dos projetos, seja em parceria com a CAF, ou no apoio direto às empresas brasileiras de construção pesada. Esse é um fator diferencial para atuação e gestão da IIRSA pelo Brasil, uma vez que nenhum outro país sul-americano conta com um banco de desenvolvimento do porte do BNDES, que favorece as empreiteiras brasileiras no momento em que, ao entrarem em um processo de licitação das obras da Iniciativa, levam junto a fonte de financiamento. Sob presidência de Carlos Lessa, em 2003, o banco passou a ser órgão financiador da IIRSA e consolidou seu papel de promotor das exportações brasileiras de serviços de infraestrutura.<sup>15</sup>

Para Ana Saggiaro Garcia, foi a partir desse momento que grandes empresas brasileiras receberam financiamento imprescindível para ampliar seus movimentos de

---

<sup>12</sup> CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. Os Odebrecht, os Camargo e os Andrade: as grandes famílias brasileiras da construção civil. *XXVIII Simpósio Nacional de História*. Lugares dos Historiadores: velhos e novos desafios. Florianópolis, 2015, p. 36.

<sup>13</sup> CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. O processo de transnacionalização das empreiteiras brasileiras, 1969-2010: uma abordagem quantitativa. *Tensões mundiais*. Fortaleza, v. 10, n. 18 (19), pp. 103-123, 2014.

<sup>14</sup> A América do Sul foi responsável, no período levantado por Campos, por 42,9% dos contratos firmados com as empreiteiras brasileiras. O dobro do segundo maior destino, a África, com 19,80% dos contratos. CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. O processo de transnacionalização... *Op. cit.*

<sup>15</sup> LUCE, Mathias Seibel. *O sub-imperialismo brasileiro revisitado: a política de integração regional do governo Lula (2003-2007)*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

expansão para o exterior, por meio da nova linha de crédito especial do BNDES, estruturada para promover a expansão das exportações brasileiras.<sup>16</sup> A partir de tal linha, apoios a empresas de capital brasileiro foram mais incidentes em seus investimentos e projetos no exterior, dentre os quais podemos destacar os projetos voltados à integração regional.

Tal movimento é caracterizado por Luis Fernando Novoa Garzón como uma busca de reposicionamento do país na divisão internacional do trabalho, a partir de um modelo de inserção competitiva que contribuiu para a concentração e centralização de capitais em alguns grandes grupos privados.<sup>17</sup> Dentre os setores que mais se expandiram nesse período, destacam-se o agronegócio e a construção pesada.

Em 2003, o BNDES consolidou sua aproximação com a CAF, o que resultou na organização do “I Seminário Internacional de Cofinanciamento BNDES/CAF: Prospecção de Projetos de Integração Sul-americana”. Tal seminário teve como resultado o estabelecimento de um convênio de cooperação entre as instituições, visando a apoiar projetos e infraestrutura. Com o mesmo objetivo, mas buscando parcerias com outras instituições financeiras, o BNDES abriu um escritório em Montevidéu, em 2009. Esses movimentos contribuíram para que o banco se tornasse o maior financiador de projetos de infraestrutura na região.<sup>18</sup>

A execução de um projeto das dimensões da IIRSA parece prescindir de legitimação. Nesse sentido, encontramos a participação de pessoas ligadas ao agronegócio e à construção pesada dentro de fóruns e entidades que buscam atuar junto a governos, universidades e à iniciativa privada, com o intuito de promover debate de ideias e contribuir para a formulação de políticas públicas voltadas aos seus interesses. É interessante notar um movimento sistemático desses atores de demandar políticas em seu favorecimento, a partir do autoreconhecimento de setor motor do desenvolvimento nacional e capaz de resolver problemas relacionados a índices de emprego e renda. Essas considerações são feitas tanto por atores do agronegócio, quanto da construção pesada, o que mostra uma tentativa de articulação entre a defesa de seus interesses e a resolução de problemas enfrentados por grande parte da população brasileira, como forma de criar um consenso em torno de seus

---

<sup>16</sup> GARCIA, Ana Elisa Saggiore. *A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo*. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2012.

<sup>17</sup> NOVOA GARZÓN, Luis Fernando. O Brasil e seu “desbordamento”: o papel central do BNDES na expansão das empresas transnacionais brasileiras na América do Sul. In: *Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário*. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

<sup>18</sup> SANTOS, Marcelo. A presença brasileira na América do Sul: ações e instrumentos de política externa. XXIX. *Congresso ALAS CHILE*, 2013.

projetos de expansão, entre a sociedade civil e entre os formuladores de políticas públicas.

A partir desse movimento, são notáveis as participações como as de Cesar Borges de Souza (diretor e vice-presidente da Abag entre 1999-2013) e de Roberto Rodrigues (ex-presidente da ABAG entre 1999-2002 e ex-ministro da agricultura entre 2003 e 2005) no Fórum Nacional,<sup>19</sup> em publicações que apontavam lacunas infraestruturais como um impasse para o desenvolvimento brasileiro e indicavam um plano logístico para o agronegócio, a partir da modernização da infraestrutura, com expressiva participação da iniciativa privada e apoio do BNDES.<sup>20</sup> Também participaram do Fórum Nacional nomes como Emílio e Marcelo Odebrecht e Victor Gradin (um dos principais executivos e sócios do grupo Odebrecht), apontando para a mesma estratégia de desenvolvimento brasileiro por meio da modernização e expansão da infraestrutura. Cabe ressaltar que a maioria das publicações do Fórum Nacional, tanto em suas revistas, quanto em seus cadernos receberam, além do apoio do BNDES, patrocínio de empresas como a Odebrecht, Queiroz Galvão, Andrade Gutierrez, CCR, Brasil Foods, entre outras.

Além do Fórum Nacional, no que tange ao agronegócio, destacamos as publicações da revista *Agroanalysis*, material onde é possível encontrar uma série de artigos e entrevistas com atores ligados ao setor, de políticos a empresários. Além disso, a revista traz edições especiais com os debates nos Fóruns, Seminários e Congressos da Abag, espaços nos quais são discutidos temas voltados à expansão do agronegócio e elaborados, em ano de eleição, documentos entregues aos candidatos, com a indicação de apoio àqueles que firmarem compromisso com a agenda do agronegócio. Como veremos, projetos de infraestrutura que garantam suporte logístico para produção e seu escoamento aos mercados internacionais é tema frequente da revista e dos eventos promovidos pela Abag.

Com relação ao setor da construção pesada, analisamos também a revista *O Empreiteiro* que, assim como a *Agroanalysis*, traz artigos e entrevistas importantes para compreender as aspirações do setor e de seus atores. Como veremos, é recorrente nas páginas da revista a narrativa de que o apoio à promoção das exportações de serviços de grandes empreiteiras brasileiras é fundamental para o desenvolvimento nacional, enfatizando seu caráter condutor de outras exportações de produtos e serviços de empresas menores.

As tentativas de criação de consenso em torno da expansão de projetos de

---

<sup>19</sup> O Fórum Nacional é um agente da sociedade civil sem fins lucrativos que busca atuar de forma a promover debates que orientem políticas públicas e atuação privada, orientando a busca. A partir de sua própria definição, busca caminhos para o desenvolvimento do país e volta-se para o processo de tomada de decisões relevantes ao futuro nacional. Informação disponível em: <<https://www.inae.org.br/sobre/>>. Acesso em: 15 de out., 2021

<sup>20</sup> FÓRUM NACIONAL. *O desafio da China e da Índia: a resposta do Brasil*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 2005.

infraestrutura não apagam a existência de conflitos. Como já foi sinalizado por diversos autores, a IIRSA, por seu perfil e dimensão, tem um grande impacto ambiental e social, sobretudo na região da Amazônia.<sup>21</sup> Muitas obras cortam territórios de vegetação nativa e grande biodiversidade, além de afetarem dinâmicas de populações locais, especialmente de comunidades tradicionais, indígenas, camponesas e quilombolas.<sup>22</sup>

A IIRSA é, então, palco de uma série de conflitos, como ficou evidente a partir do exemplo do conflito no TIPNIS, em 2011, quando milhares de pessoas, dentre os quais muitos indígenas tentaram impedir o projeto, realizado pela OAS, de uma estrada que cortaria ao meio o Território Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécura, na Bolívia. Outro exemplo de conflito, desta vez em território brasileiro, foi o da greve dos trabalhadores das hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio, a cargo das construtoras Camargo Correa, Odebrecht e Andrade Gutierrez. As greves se deram em torno dos baixos salários e das condições precárias de trabalho que, entre 2011 e 2015, levaram à morte de dezenas de trabalhadores no canteiro de obras.<sup>23</sup> Outros exemplos de conflitos em torno das obras podem ser exemplificados por movimentos de repúdio no Equador, no Peru e na Bolívia à ação das construtoras brasileiras, envolvidas em uma série de escândalos de superfaturamento, frente às quais a política externa brasileira atuou ativamente para não criar conflitos diplomáticos e até para garantir a permanência de empreiteiras brasileiras em projetos no exterior, após denúncias de ilegalidade.<sup>24</sup>

Analisar a IIRSA a partir da compreensão de que existem grupos empresariais interessados na sua efetivação, mas também vários levantes que se destinam ao embarreamento das obras, é ter como ponto de partida a dimensão do conflito, o choque de forças opostas, que originam um novo estado das coisas, em constante tensão. Nesse sentido, o arcabouço teórico formulado por Marx e os desenvolvimentos posteriores elaborados por

<sup>21</sup> Dentre os trabalhos que abordam conflitos em torno da IIRSA, destacamos o texto de Ana Esther Ceceña, Paula Aguilar e Carlos Motto. Ver: CECEÑA, Ana Esther; AGUILAR, Paula; MOTTO, Carlos. *Territorialidad de la dominación: la integración de la infraestructura regional sudamericana (IIRSA)*. Buenos Aires: Observatório Latino Americano de Geopolítica, 2007.

<sup>22</sup> Estudo realizado pelo Laboratório de Estudos de Movimentos Sociais e Territorialidade (UFF) realizou um levantamento inicial indicando a existência de pelo menos 664 comunidades indígenas; 247 comunidades camponesas; 145 comunidades quilombolas e 139 comunidades tradicionais nas áreas dos Eixos de Desenvolvimento da IIRSA, de acordo com: QUENTAL, Pedro de Araújo. *Dilemas da Integração regional na América do Sul: a lógica territorial da IIRSA e suas implicações socioespaciais*. Buenos Aires: Clacso, 2013. Disponível em: <[http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20131013100118/Quental\\_trabalho\\_final.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20131013100118/Quental_trabalho_final.pdf)>. Acesso em: 25 de mai., 2023.

<sup>23</sup> Um levantamento de mais de 40 mortes, com suas respectivas notícias, pode ser encontrado em: <<https://ocombatente.com/porto-velho/abaixo-a-maranca-de-operarios-nas-obras-de-jirau-e-santo-antonio>>. Acesso em: 15 de out 2021.\

<sup>24</sup> MAISONNAVE, Fabiano. Ameaçada na Bolívia, Queiroz Galvão transfere contrato para OAS. *Folha de São Paulo*, 11 dez. 2008. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1112200>>. Acesso em: 16 de out., 2021.

Gramsci são centrais no desenvolvimento deste trabalho e oferecem importantes contribuições para abrir e aprofundar agendas de pesquisa.<sup>25</sup>

Em um momento de grandes transformações e envolvido ativamente com um projeto de sociedade, Marx, embora não tenha escrito nenhuma obra concreta de análise teórica a respeito do Estado, teceu importantes contribuições para se refletir sobre o tema, que serviram de base para trabalhos posteriores sobre o Estado e a sociedade civil.

As formulações de Marx das quais podemos extrair contribuições para pensarmos o Estado são, em grande medida, frutos de sua crítica a Hegel. Marx se posiciona contra a ideia de que o Estado é decorrência da evolução do espírito humano, explicitando que essa instituição é produto histórico das relações sociais, não havendo um espírito humano que preceda a existência social do homem.<sup>26</sup> Em suas palavras:

[...] as relações jurídicas, bem como as formas do Estado, não podem ser explicadas por si mesmas, nem pela chamada evolução geral do espírito humano; essas relações têm, ao contrário, suas raízes nas condições materiais de existência, em suas totalidades, condições estas que Hegel, a exemplo dos ingleses e dos franceses do século 18, compreendia sob o nome de “sociedade civil”.<sup>27</sup>

Com isso, podemos entender que o Estado, para Marx, é uma instituição histórica, criada por homens com base na sua consciência, também histórica. Segundo o fundador do materialismo histórico, “não é a consciência dos homens que determina o seu ser; ao contrário, é o seu ser social que determina a sua consciência”.<sup>28</sup> Essa consciência é formada com base nas relações de produção de cada sociedade, que dependem do grau de desenvolvimento de suas forças produtivas. Essas relações de produção configuram a estrutura econômica da sociedade, sobre a qual uma estrutura política e jurídica é construída.<sup>29</sup> Em outras palavras, são as bases materiais de uma sociedade que determinam as relações sociais de produção que, por sua vez, constituem a estrutura econômica de uma sociedade sobre a qual instituições jurídicas e políticas são erguidas, com base na consciência social do homem.

Enquanto para Hegel o Estado é a realização da razão, instituição dotada de uma moral que organiza a sociedade civil,<sup>30</sup> Marx inverte essa lógica, buscando compreender o Estado a

<sup>25</sup> Ver: MENDONÇA, Sonia Regina de. O Estado Ampliado como Ferramenta Metodológica. In: *Marx e o Marxismo*, vol. 2, pp. 27-43, 2014; GILL, Stephen (org.). *Gramsci: materialismo histórico e relações internacionais*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2007.

<sup>26</sup> MARX, Karl. *Contribuição à crítica da Economia Política*. Prefácio. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2008.

<sup>27</sup> *Ibidem*. p.47.

<sup>28</sup> *Ibidem*. p.47.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich [1820]. *Princípios de Filosofia do Direito*. São Paulo: Martins Fontes,

partir da sociedade. Como Marx enxerga a sociedade dividida entre a classe burguesa e a classe trabalhadora, o Estado está necessariamente marcado pela dimensão do conflito.

A dimensão conflituosa presente no Estado fica evidente quando Marx analisa o que ele chamou de 18 de Brumário de Luís Bonaparte.<sup>31</sup> Ao escrever sobre o golpe realizado por Carlos Luís Napoleão Bonaparte, em 1851, Marx expõe de forma detalhada como se movimentaram as classes na luta pelo Estado na França. No curto período de pouco mais de três anos analisados por Marx, fica evidente a existência de disputa no Estado, proveniente do conflito da sociedade civil. O Estado, em Marx, não aparece como apaziguador, detentor de uma moral extra-social, ou como garantidor de direitos naturais e do bem comum. O que aparece é um Estado como agente coercitivo, utilizado pela classe dominante, mas não de forma automática e sim como um reflexo das disputas provenientes da sociedade civil. Essas disputas ocorrem tendo em vista a base material sobre a qual a sociedade se assenta e a consciência social adquirida pelo homem a partir das relações sociais de produção nas quais se insere.

É dessa forma que Marx, embora não tenha escrito uma obra de teoria sobre o Estado, tem importante contribuição para a sua reflexão. Apontar o Estado em sua dimensão de conflito lança luz sobre questões que são eclipsadas por sua aparência de homogeneidade, que não se sustenta frente a um olhar mais atencioso. Suas obras influenciaram muitos autores a pensar o Estado e a dimensão de poder a partir da reprodução da vida social.

Entre os autores influenciados por Marx, destacamos a importância de Antônio Gramsci, que se posicionou de forma crítica aos estudos dentro das ciências sociais que tomavam o Estado como algo dado, uma instituição tida como natural, deslocada de suas bases históricas e fundamentação social. Enquanto estava no cárcere, Gramsci escreveu uma série de cadernos, em cujas notas é possível encontrar conceitos fundamentais para os temas aqui debatidos, dos quais ressaltaremos o conceito de Estado ampliado e de hegemonia.

Em primeiro lugar, cabe pontuar algumas considerações feitas por Bianchi, que parecem fundamentais para qualquer análise dos escritos de Gramsci no cárcere.<sup>32</sup> O autor mostra como Gramsci, no conjunto de sua obra construída no período em que esteve preso, tem o cuidado de advertir o leitor sobre o caráter provisório da mesma, dada as condições sob as quais fora produzida. Bianchi adverte para os problemas de algumas edições publicadas após a morte de Gramsci, que deram forma de uma obra coerente e acabada, onde o processo

---

2009.

<sup>31</sup> MARX, Karl. *O 18 de Brumário de Luís Bonaparte*. São Paulo: Boitempo, 2011.

<sup>32</sup> BIANCHI, Alvaro. *O laboratório de Gramsci: filosofia, história e política*. São Paulo: Alameda, 2008.

de construção do pensamento do autor italiano, fundamental para a sua compreensão, fora eclipsado.<sup>33</sup>

Bianchi também sinaliza para a existência de uma leitura hegemônica da obra do autor sardo como um “teórico das superestruturas, um profeta da sociedade civil organizada e um defensor da conquista de espaços na democracia”.<sup>34</sup> Para Bianchi, essa leitura é fruto de um reducionismo realizado por Norberto Bobbio, que se tornou paradigmático. Nas palavras de Bianchi, “nessa apropriação, a unidade entre estrutura e superestrutura, sociedade política e sociedade civil, ditadura e hegemonia é cindida e uma relação de antagonismo é constituída em cada um desses termos”.<sup>35</sup> A superação desse falso antagonismo só seria possível levando em conta o caráter fragmentário da obra de Gramsci. Para Carlos Nelson Coutinho, Bobbio enquadrou Gramsci como um idealista, ao afirmar que o marxista sardo teria invertido a lógica de Marx, retirando da infraestrutura (das relações sociais de produção) o caráter primário e central da explicação do processo histórico, delegando-o à superestrutura política. Tal conclusão de Bobbio seria equivocada, à medida em que desconsidera a diferença - e o enriquecimento - do conceito de sociedade civil em Gramsci, que é uma de suas mais importantes contribuições para o desenvolvimento de uma reflexão sobre o Estado. Nas palavras de Coutinho:

E se é verdade, como vimos, que esse enriquecimento motiva uma concretização dialética na questão do modo pelo qual a base econômica determina as superestruturas (ou seja, essa determinação é mais complexa e mediatizada onde a sociedade civil é mais forte), isso não anula de modo algum [...] a aceitação gramsciana do princípio básico do materialismo histórico: o de que a produção e reprodução da vida material, implicando a produção e reprodução das relações sociais globais, é o fator ontologicamente primário na explicação da história.<sup>36</sup>

A sociedade política e a sociedade civil só aparecem como esferas distintas em termos de análise, já que as duas estão, para Gramsci, em interação constante e recíproca, dialética. O erro de uma separação orgânica entre as duas esferas fica claro na crítica que o autor faz à ideia de livre mercado:

A formulação do movimento do livre-câmbio baseia-se num erro teórico cuja origem prática não é difícil identificar, ou seja, baseia-se na distinção entre sociedade política e sociedade civil, que de distinção metodológica é transformada e apresentada como distinção orgânica. Assim, afirma-se que a atividade econômica é

<sup>33</sup> BIANCHI, Alvaro. Eterno/Provisório. In: BIANCHI, Alvaro. *O laboratório de Gramsci: filosofia, história e política*. São Paulo: Alameda, 2008.

<sup>34</sup> BIANCHI, Alvaro. Estado/Sociedade Civil. In: BIANCHI, Alvaro. *O laboratório de Gramsci: filosofia, história e política*. São Paulo: Alameda, 2008. p.173.

<sup>35</sup> BIANCHI, Alvaro. Eterno/Provisório... *Op. cit.*

<sup>36</sup> COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. p. 74



própria da sociedade civil e que o Estado não deve intervir em sua regulamentação. Mas, dado que sociedade civil e Estado se identificam na realidade dos fatos, deve-se estabelecer que também o liberalismo é uma “regulamentação” de caráter estatal, introduzida e mantida por via legislativa e coercitiva.<sup>37</sup>

Assim, parece equivocada a conclusão de que o pensador italiano teria invertido a lógica explicativa de Marx. O que o italiano buscou fazer foi um aprofundamento do pensamento de Marx, tendo importantes contribuições teóricas ao se debruçar sobre a questão da sociedade civil. Tal refinamento também é um combate à superficialidade do determinismo econômico que ganhou espaço no campo marxista.

No que tange à análise do Estado, existe uma nota no primeiro caderno em que Gramsci afirma que o Estado é uma expressão de uma determinada forma da organização social da produção, assim a conquista do poder está indissociável da afirmação econômica. Mas esse é apenas um ponto de partida. No caderno dez, o autor se mostra preocupado com análises reducionistas de um economicismo puro, afirmando que essa relação entre poder e afirmação econômica não é óbvia, ou facilmente determinada.<sup>38</sup> Essas duas esferas compõem uma totalidade, com diferentes temporalidades e é esse desencontro temporal que, segundo Bianchi, é o grande problema das teorias instrumentalistas do Estado, que o associam diretamente à um reflexo do mundo econômico, não conseguindo explicar as transformações políticas que antecedem as transformações econômicas. Nas palavras de Bianchi:

O desenvolvimento da economia e da política se encontra intimamente vinculado e marcado por influências, ações e reações recíprocas, pelas lutas que protagonizam as classes em presença e suas formas superestruturais no terreno nacional e internacional. Reconhecer esse vínculo não implica admitir que transformações no mundo econômico provoquem uma reação imediata que modifique as formas superestruturais, ou vice-versa.<sup>39</sup>

Essa questão apontada por Bianchi é de grande relevância para contrapor as críticas que alegam que Marx e aqueles influenciados por ele são economicamente deterministas, que reduzem todas as relações às relações econômicas.

No caderno 13, nota 17, Gramsci apresenta um ponto central de seu pensamento sobre o Estado, onde fica evidente que ele é até certo ponto a expressão da classe dominante, mas não de forma automática, passiva ou instantânea:

O Estado é certamente concebido como organismo próprio de um grupo, destinado a criar condições favoráveis à expansão máxima desse grupo, mas esse

<sup>37</sup> GRAMSCI, Antonio. [1932-1934]. *Cadernos do Cárcere*: Maquiavel; notas sobre o Estado e a política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. p.47

<sup>38</sup> BIANCHI, Alvaro. Estado/Sociedade Civil. *Op. cit.*

<sup>39</sup> BIANCHI, Alvaro. Eterno/Provisório. *Op. cit.*

desenvolvimento e expansão são concebidos e apresentados como força motriz de uma expansão universal, de um desenvolvimento de todas as energias “nacionais”, isto é, o grupo dominante é coordenado concretamente com os interesses gerais dos grupos subordinados e a vida estatal é concebida como uma contínua formação e superação de equilíbrios instáveis entre os interesses do grupo fundamental e os interesses dos grupos subordinados, equilíbrio em que os interesses do grupo dominante prevalecem, mas até um determinado ponto [...].<sup>40</sup>

O Estado, então, não aparece em Gramsci como o reflexo da vontade de um grupo, ele é fruto de disputa, acomodação de tensões, inclusive dentro do próprio grupo. Isso está presente no pensamento de Gramsci, mas também estava presente em Marx, ao analisar o 18 de Brumário de Luís Bonaparte. A dimensão do conflito e da disputa está presente o tempo inteiro dentro dessas análises. Sendo assim, o Estado não é uma transposição dos interesses imediatos de uma classe, mas uma adequação aos conflitos de interesses.

Por essa razão, o Estado ampliado não pode ser entendido apenas em seu caráter coercitivo, que impõe a vontade de uma classe. Ele deve ser assimilado na sua dupla perspectiva: da coerção e também do consenso. Aqui, a compreensão do conceito de hegemonia se torna fundamental para entender a complexidade das relações que atravessam e compõe o Estado. Para Gramsci, influenciado pela tradição política italiana, de Maquiavel e Guicciardini, existe uma dupla natureza do poder que pode ser ilustrada pela figura do centauro maquiavélico, metade férica e metade humana, representando a força, mas também o consenso. A coerção por si só é insuficiente para garantia do poder, sendo o convencimento fundamental nesse processo, por isso a figura do intelectual, peça fundamental na criação do consenso, é tão importante na obra de Gramsci.<sup>41</sup> Nas palavras do autor:

O fato da hegemonia pressupõe indubitavelmente que sejam levados em conta os interesses e as tendências dos grupos sobre os quais a hegemonia será exercida, que se forme um certo equilíbrio de compromisso, que o grupo dirigente faça sacrifícios de ordem econômico-cooperativas; mas também é indubitável que tais compromissos e sacrifícios não comprometem o essencial.<sup>42</sup>

A expansão máxima de um grupo não é uma proposição livre de resistências e, por isso, a hegemonia pressupõe a acomodação das tensões presentes na sociedade, acompanhada de um processo de tentativa de universalização das pautas/interesses de um determinado grupo. A forma como é feita essa tentativa de universalização também é uma das maiores contribuições gramscianas para se pensar as relações de poder em uma dada sociedade. O que

<sup>40</sup> GRAMSCI, Antonio [1932-1934]. *Cadernos do Cárcere: Maquiavel... Op. cit.* p. 41-42.

<sup>41</sup> GRAMSCI, Antonio. Caderno 13. Breves notas sobre a política de Maquiavel. *Cadernos do Cárcere. Maquiavel... Op. cit.*

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 48.

Gramsci chamou de *aparelhos privados de hegemonia* são conjuntos de mecanismos responsáveis pelo impulsionamento de uma visão de mundo, favorável aos interesses de determinadas classes, podendo ser esses o sistema escolar, as Igrejas, a imprensa, sindicatos, partidos, entre outros. O intelectual seria a figura responsável por organizar as vontades e ações coletivas efetivando a hegemonia da classe ou fração de classe da qual é representante. Em outras palavras, podemos afirmar que os *aparelhos privados de hegemonia* seriam os meios pelos quais são buscados a adesão das massas a projetos de determinados grupos e os intelectuais seriam aqueles responsáveis pela construção dessa ponte entre as massas e o conjunto de valores de uma classe ou frações de classe. Mas, como a hegemonia não se faz só pelo consenso, ela também pressupõe a capacidade coercitiva para assegurar a disciplina daqueles que não consentem com determinados projetos ou visões de mundo.<sup>43</sup> Nesse ponto, em termos metodológicos, podemos pensar na separação entre sociedade política e sociedade civil. Nas palavras de Gramsci:

Por enquanto, podem-se fixar dois grandes “planos” superestruturais: o que pode ser chamado de “sociedade civil” (isto é, o conjunto de organismos designados vulgarmente como “privados”) e o da “sociedade política ou Estado”, planos que correspondem, respectivamente, à função de “hegemonia” que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de “domínio direto” ou de comando, que se expressa no Estado e no governo “jurídico”. Essas funções são precisamente organizativas e conectivas. Os intelectuais são “prepostos” do grupo dominante para o exercício das funções subalternas da hegemonia social e do governo político, isto é: 1) do consenso “espontâneo” dado pelas grandes massas da população à orientação impressa pelo grupo fundamental dominante à vida social (...); 2) do aparelho de coerção estatal que assegura “legalmente” a disciplina dos grupos que não “consentem”, nem ativa nem passivamente, mas que é constituído para toda a sociedade na previsão dos momentos de crise no comando e na direção, nos quais desaparece o consenso espontâneo.<sup>44</sup>

A partir disso, podemos compreender que, para o pensamento marxista em geral e, para Gramsci em particular, o Estado não é uma ferramenta necessária à realização do bem-comum, à garantia da sobrevivência ou à maximização do bem-estar coletivo. Ele também não é apenas um aparelho burocrático, esfera desinteressada e apartada da sociedade, ou uma expressão direta da dominação de homens sobre homens. Ele só pode ser compreendido a partir da sua dimensão dialética, de constante luta, em que política e economia são duas faces de uma mesma moeda. Assim, o pensamento de Marx e seu posterior desenvolvimento por Gramsci ajudaram a romper tanto com tradições que concebem o Estado como uma entidade que paira sobre a sociedade, dotada de uma racionalidade apartada dos demais conjunto das

<sup>43</sup> E aqui podemos pensar em aparelhos jurídicos e policiais

<sup>44</sup> GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 2, 2000. p. 20-21.

relações sociais, quanto com perspectivas reducionistas e mecanicistas, que compreendem o Estado como apropriação de uma classe para a dominação de outra, negligenciando a permanente tensão dialética presente no conjunto das relações sociais.

Para além de um conceito, o *Estado Ampliado* – e outros conceitos correlatos a partir desta reflexão – podem ser compreendidos enquanto um método, porque concebê-lo como resultado das tensões e de diferentes formas de organização da vida social implica uma busca pela compreensão das disputas e das maneiras pelas quais se organizam as classes e/ou frações de classes no aparelho de Estado e na sociedade civil.<sup>45</sup>

Sonia Regina de Mendonça destacou essas implicações utilizando como exemplo sua pesquisa realizada sobre o Ruralismo brasileiro e o trabalho de Álvaro Bianchi sobre as disputas entre frações de classes industriais. Ambos buscam investigar a atuação e composição dos *aparelhos privados de hegemonia* (SNA e Fiesp, respectivamente). Enquanto Mendonça se debruçava sobre a correlação de forças agrárias/agroindustriais e a integração de suas pautas no aparelho de Estado, Bianchi explorava a disputa entre projetos de diferentes frações de classes no interior da Fiesp, buscando auferir um possível projeto hegemônico. De qualquer forma, ambos se preocupam com a disputa entre grupos e suas formas organizativas visando à criação de um consenso, para que se possa levar a cabo um determinado projeto, influenciando, por exemplo, na formulação de políticas públicas. Nas palavras de Mendonça:

É da correlação de forças estabelecidas entre esses atores coletivos e os respectivos aparelhos privados de hegemonia por eles representados que se pode partir para o estudo minucioso não apenas de suas ações coletivas, mas também de suas campanhas, propagandas ideológicas e *modalidades de correlação com o Estado restrito*, uma vez que a emergência dessas associações pode influir tanto sobre o contexto econômico, quanto na regulação do conflito social e, especialmente, na implementação de certas políticas públicas [...].<sup>46</sup>

Os trabalhos de Mendonça e de Bianchi tiveram contribuições originais para seus campos de estudo, ajudando a contestar certas simplificações, problematizar as recorrentes homogeneizações das classes dominantes e enterrar concepções mecanicistas acerca do Estado. Esses exemplos de pesquisas demonstram a relevância e justificam a defesa neste trabalho do arcabouço teórico/metodológico marxista gramsciano para se pensar relações de poder no Brasil contemporâneo.

A análise da IIRSA supõe uma análise da política externa, para a qual o tal arcabouço também oferece importante chave de análise, uma vez que muitos autores consideram política

---

<sup>45</sup> MENDONÇA, Sonia Regina de. O Estado Ampliado como Ferramenta Metodológica. In: *Marx e o Marxismo*, vol. 2, pp. 27-43, 2014.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

externa como uma área distinta e independente das políticas domésticas, elaborando hipóteses que consideram interesses homogêneos de um país dentro de um sistema internacional que apresenta suas condicionantes. Tal concepção parte de uma compreensão do Estado enquanto esfera separada da sociedade civil e indica a existência de um interesse nacional, sem apontar os interessados.<sup>47</sup>

Entendemos a política externa como política pública e, nesse sentido, não descolada dos demais projetos em curso nacionalmente. Assim, buscaremos compreender a política externa a partir de sua inserção em um conjunto de medidas e políticas adotadas pelo aparelho de Estado brasileiro frente ao novo cenário internacional da virada para o século XXI. Dessa forma, pretendemos não perder de vista a interface entre empresariado e aparelho de Estado brasileiro na atuação da política externa, ainda que tal interface não ocorra como uma simples adequação de tal atuação aos interesses de determinados grupos.

A complexidade daquilo que significou a IIRSA para a América do Sul e especialmente para o Brasil não pode ser entendida a partir de uma análise superficial do Estado brasileiro. O arcabouço teórico-metodológico marxista gramsciano nos ajuda a levantar algumas questões. Em primeiro lugar, ele coloca no centro do debate a percepção do conflito. Perceber a IIRSA a partir dessa dimensão conflituosa é lançar luz sobre a existência de projetos antagônicos; de classes e frações de classes que são beneficiadas em detrimento de outros grupos; da acumulação e expansão de capitais por um lado e a expropriação de populações e destruições do meio ambiente de outro.

Lançar luz sobre a questão internacional da expansão dos capitais brasileiros na América do Sul é tentar compreender como se estabelecem tentativas de construção de hegemonia em torno de um projeto de integração regional nacional e internacionalmente nos moldes da IIRSA. De que forma se articulam grupos beneficiados nacionalmente – as grandes empreiteiras e as empresas ligadas ao agronegócio – a outros beneficiários da expansão de capitais e do mercado de bens primários?

Ademais, cabe questionar em torno de quais entidades organizacionais (entendidas como *aparelhos privados de hegemonia*) esses grupos beneficiários se articulam de forma a construir e expandir a defesa de um projeto de desenvolvimento que reforça condições de exploração e dependência e universaliza suas pautas como questões de interesse nacional. Como se articulam e disputam projetos antagônicos? Em que medida o aparelho de Estado por meio da política externa e de um projeto de financiamento do BNDES é resultado dessas

---

<sup>47</sup> Para uma perspectiva crítica, ver também: POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, e o socialismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2015 [1978].

disputas e quem são os atores diretamente envolvidos com essa articulação?

Como tentativa de responder a essas questões, esta pesquisa foi estruturada em quatro capítulos. No primeiro, buscamos analisar a IIRSA em seu contexto histórico, analisando a conjuntura nacional e internacional sobre a qual a iniciativa foi criada. Aqui, buscamos fazer uma articulação de aspectos de ordem mundial, regional e nacional, para entender o nascimento e a consolidação da IIRSA. Alguns temas ganham destaque, como a integração regional, a política externa brasileira e o papel do BNDES no favorecimento de empresas da construção pesada e do agronegócio.

No segundo capítulo, buscamos fazer uma análise da IIRSA a partir da exposição da sua carteira de projetos, buscando identificar obras que foram executadas por grandes construtoras brasileiras, averiguando a presença de financiamento do BNDES. Com relação ao agronegócio, buscaremos identificar obras que acompanharam a expansão das fronteiras agrícolas no Brasil e que objetivam conectar as áreas produtivas aos portos voltados para exportação, assim como ampliação desses mesmos portos, de forma a garantir a infraestrutura necessária ao avanço do agronegócio e diminuir os custos de escoamento da produção.

No terceiro capítulo, analisamos a revista *O empreiteiro* e publicações do Fórum Nacional, de forma a observar em que medida as reivindicações de empresários e intelectuais do setor da construção pesada coincidem com os projetos da IIRSA e se articulam dentro do aparelho de Estado brasileiro. Também buscamos identificar os argumentos utilizados com o objetivo de promover os interesses das grandes construtoras brasileiras como interesses nacionais.

No quarto capítulo, analisamos a revista *Agroanalysis*, por meio da qual é possível acompanhar a movimentação política do setor do agronegócio, as suas reivindicações por projetos de infraestrutura para favorecer o escoamento da produção e os argumentos utilizados para buscar o consenso em torno de um projeto que favoreça o agronegócio como setor base da economia brasileira.

Por fim, elaboramos uma conclusão resgatando os pontos trabalhados ao longo dos capítulos e expondo impactos socioambientais da IIRSA. Tais impactos motivam uma série de levantes contra a execução das obras, no Brasil e em outros países da América do Sul, engendrando novas atuações do aparelho de Estado, dessa vez, a partir de negociações e repressões.

## 1 A IIRSA EM SEU CONTEXTO HISTÓRICO: ANALISANDO O TERRENO DA EXPANSÃO DA CONSTRUÇÃO PESADA E DO AGRIBUSINESS

A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) tem como marco de criação a Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em Brasília, entre 31 de agosto e 1º de setembro de 2000. Sua proposta foi apresentada pelo governo brasileiro aos países da região presentes no encontro.<sup>48</sup> Embora os debates sobre integração e infraestrutura na América Latina não correspondam a um fenômeno novo, no final do século XX e, especialmente, no início do século XXI, eles ganharam um redimensionamento teórico e prático, cujas manifestações e contradições se evidenciam na criação da IIRSA.<sup>49</sup>

Determinados processos históricos são fundamentais para entender tal redimensionamento. No final do século XX, destacamos o fim da Guerra Fria e o Consenso de Washington, com suas consequências econômicas e políticas na América Latina, acompanhados por projetos de integração regional que visavam a auxiliar os processos de abertura comercial e financeira. Foi também nesse período que determinados grupos econômicos no Brasil expandiram suas áreas de atuação, a partir de políticas de privatização e concessões públicas.

No início do século XXI, deve ser levado em consideração o escalonamento da influência da China no mercado mundial, contribuindo para o *boom das commodities* e para o redirecionamento das pautas de exportação e importação dos países da América do Sul. Outro processo na região a ser considerado foi o que ficou conhecido como a “onda progressista sul-americana”, marcada pela eleição de partidos políticos de esquerda e centro-esquerda em vários países, o que contribuiu para o fortalecimento da integração regional. No Brasil, em 2002, Luís Inácio Lula da Silva foi eleito presidente, dando início aos governos do Partido dos Trabalhadores, que duraram 14 anos e foram interrompidos pelo golpe de 2016, encerrando o mandato da presidente reeleita Dilma Rousseff. Nesse período, é possível identificar uma política externa que priorizou as relações com a América do Sul e uma

---

<sup>48</sup> MEUNIER, Isabel e MEDEIROS, Marcelo de Almeida. Construindo a América do Sul: Identidades e Interesses na Formação Discursiva da Unasul. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 56, nº 3, 2013, p. 673.

<sup>49</sup> BARROS, Larissa Martins Monteiro de. *A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana e a expansão internacional dos capitais brasileiros*. Mestrado (Dissertação em Economia Política Internacional). Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2018.

política econômica que favoreceu a expansão de vultosos grupos empresariais brasileiros, dos quais destacamos as grandes empresas do setor da construção pesada e do agronegócio.

### 1.1 O Brasil, a América do Sul e o contexto internacional no final do século XX

O fim da Guerra Fria marca um reordenamento no sistema internacional, caracterizado pela supremacia econômica e militar estadunidense, sem que houvesse algum outro poder capaz de colocar entraves aos seus interesses geopolíticos.<sup>50</sup> Sob bandeiras da democracia, dos direitos humanos e do liberalismo econômico, tal reordenamento intensificou a expansão de uma doutrina que havia sido formulada e testada duas décadas antes: o neoliberalismo.

Já na década de 1970, o Chile, após a deposição do governo de Salvador Allende por meio de um golpe liderado por Augusto Pinochet, foi o laboratório das doutrinas que vieram a ser conhecidas como neoliberais. Aprendidas por economistas chilenos na universidade de Chicago, com notada influência dos trabalhos realizados por Milton Friedman, tais doutrinas embasaram reformas como abertura e desregulamentação da economia, privatizações, distribuição de renda em favor dos mais ricos, além de forte repressão aos movimentos sindicais. A repressão sistemática posta em prática pelo governo Pinochet e a ausência de democracia, como apontado por Perry Anderson, não representavam necessariamente uma contradição com o neoliberalismo; ao contrário, uma vez que, na formulação de Hayek e Friedman, a essência da democracia era a busca pelo lucro.<sup>51</sup> Sendo assim, todo o governo que seguisse uma política anti-mercado estaria sendo, por consequência, antidemocrático, não importando o quanto de apoio popular tal política recebesse.

O laboratório chileno serviu para as experiências neoliberais posteriores de Margaret Thatcher, no Reino Unido, e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos. Apesar de suas diferenças – como a não contenção orçamentária dos EUA em função da corrida armamentista durante a Guerra Fria – ambas as experiências significaram uma resistência das classes capitalistas contra as conquistas dos trabalhadores e o Estado de Bem-Estar.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> FIORI, José Luis; MEDEIROS, Carlos; SERRANO, Franklin (orgs). *O mito do colapso do poder americano*. Rio de Janeiro: Record, 2008.

<sup>51</sup> ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

<sup>52</sup> BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. *Ajuste neoliberal no Brasil: desnacionalização e privatização do sistema bancário no governo de Fernando Henrique Cardoso*. Tese (Doutorado em História). Programa de Pós-Graduação em História Social, Universidade Federal Fluminense, 2013. p.36.



Ao longo da década de 1980, países como Dinamarca, Alemanha Ocidental, Nova Zelândia, Austrália e a maior parte da Europa não correspondente ao bloco soviético experimentaram diretrizes neoliberais, ainda que com diferentes graus e formas de aplicação, em função de suas singularidades históricas. Com a posterior dissolução da União Soviética, países do antigo bloco tiveram como arquitetos das economias pós-comunistas seguidores de Friedman e Hayek, que condenavam o modelo capitalista dominante do pós-guerra, marcado pelo keynesianismo e pelo Estado de Bem-Estar.<sup>53</sup>

Após o laboratório chileno, as experiências na Europa Ocidental, sua expansão para outros países de capitalismo avançado e, posteriormente, para os países do Leste Europeu, foi vez da América Latina ser palco das doutrinas neoliberais. No final de 1989, Washington sediou uma reunião com objetivo de discutir a necessidade de reformas na América Latina visando à superação da “década perdida”. A década de 1980 havia sido marcada pelo alto grau de endividamento externo, pela hiperinflação e uma forte recessão. O Consenso de Washington, como ficaram conhecidas as resoluções desta reunião sistematizadas por John Williamson, traçou diretrizes a serem seguidas pelos países latino-americanos, como contrapartida de financiamentos do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BM). Dentre as diretrizes, podemos destacar a desregulamentação dos mercados, a abertura financeira e comercial, as políticas monetárias e fiscais contracionistas e os programas de privatizações.<sup>54</sup>

Sem distinções que levassem em consideração as especificidades das variadas economias latino-americanas, tais diretrizes, já emanadas pelo Banco Mundial e pelo FMI ao longo da década de 1980, penetraram uma série de países latino-americanos.<sup>55</sup>

Em termos gerais, países como Bolívia, México, Venezuela, Peru e Argentina implantaram, entre as décadas de 1980 e 1990, uma série de medidas em conformidade com as diretrizes neoliberais. Apesar de suas diferenças e não sem resistência de setores populares, abriram seus mercados para entrada de produtos e capitais estrangeiros, desregulamentaram suas economias, flexibilizaram legislações trabalhistas, buscaram diminuir os investimentos públicos e impulsionaram programas de privatizações. De forma geral, a abertura comercial afetou o reduzido aparelho produtivo de alguns países, como no caso da Bolívia, fazendo com que os empresários aumentassem a precarização do trabalho e

---

<sup>53</sup> ANDERSON, Perry. Balanço do... *Op. cit.*

<sup>54</sup> BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. *Ajuste neoliberal...* *Op. cit.* p.61.

<sup>55</sup> BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: BATISTA, Paulo Nogueira (org.). *Paulo Nogueira Batista: pensando o Brasil. Ensaios e palestras.* Brasília: FUNAG, 2009.

impulsionando o desemprego em massa. A entrada de capitais estrangeiros na América Latina, em grande medida especulativos e sem base produtiva, em um cenário de desregulamentação, intensificou a vulnerabilidade na região, expressa na rápida fuga de capitais que quebrou diversas economias deles dependentes, a exemplo do México e da Argentina. As privatizações atingiram níveis expressivos em diversos países, chegando a 80% das empresas estatais no México até 1993.<sup>56</sup>

Como consequência desse cenário, os países voltaram a ser assombrados pela hiperinflação e dívida externa galopante, além de altos índices de desemprego e pobreza. A resistência à implementação das pautas neoliberais foi visível em todos esses países, em especial na Venezuela, que promoveu uma das maiores resistências contra o neoliberalismo no mundo a partir de revoltas populares. Alguns desses processos de resistência sofreram dura repressão, como no caso do Peru de Alberto Fujimori, que avançou duramente sobre movimentos sociais, especialmente sobre movimentações indígenas e de guerrilha, enquanto vendia 187 empresas públicas para o pagamento da dívida externa.<sup>57</sup>

No Brasil, as doutrinas neoliberais, de aplicações já identificadas durante o governo Collor, se consolidam durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Ao que pese o nome da social democracia em sua identificação, além de divergências internas com relação aos rumos do partido, “sua aproximação com o neoliberalismo é original, orgânica e programática”.<sup>58</sup> Criado em 1988, para André Guiot, o partido tem três fases nitidamente observáveis em sua trajetória:

De 1988 a 1994 temos a formulação e a divulgação da ideologia neoliberal, que se equivale à “nova social-democracia” europeia e que chega à terceira via (com um interregno experimental no governo Collor); no primeiro governo FHC (1994 a 1998) assistimos à edificação e implantação das bases deste modelo e, finalmente, no segundo governo FHC (1998-2002) o refinamento e a ampliação daquilo que já tinha sido estrategicamente debatido, analisado e implementado nos períodos anteriores, isto é, tratou-se de fincar as bases da hegemonia neoliberal da terceira via através da proposta de “radicalização ou democratização da democracia”.<sup>59</sup>

O PSDB foi fundamental para consolidar e conformar interesses em torno do projeto neoliberal, por meio da mediação entre organismos de várias frações de classes. O “moderno Príncipe”,<sup>60</sup> com seu projeto de estabilidade econômica, ajuste das práticas neoliberais do

<sup>56</sup> BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. *Ajuste neoliberal... Op. cit.* p.67.

<sup>57</sup> *Ibidem.* p.85.

<sup>58</sup> GUIOT, André Pereira. *Um “moderno príncipe” para a burguesia brasileira: o PSDB (1988-2002)*. Dissertação (Mestrado em História). Programa de Pós-Graduação em História Social, Universidade Federal Fluminense, 2006.

<sup>59</sup> *Ibidem.*, p. 129.

<sup>60</sup> Termo utilizado por Guiot para caracterizar a atuação do PSDB, personificada em FHC, marcada pela

período Collor e a pacificação dos movimentos sociais – sobretudo dos sindicatos – contribuiu para a superação de uma crise de hegemonia das classes dominantes, refundando o Estado na unificação de diferentes frações burguesas.<sup>61</sup>

Essa capacidade de mediação e criação de consenso durante os governos do PSDB já havia sido apontada por Perry Anderson que, no imediato fim dos governos de FHC, apontou para a diminuição do potencial de conflito da democracia brasileira, com o estabelecimento de um consenso a partir do qual qualquer opinião discordante era desqualificada como excêntrica ou anacrônica. Para o autor os “chavões neoliberais” passaram a ser tidos como verdades absolutas.<sup>62</sup>

Entretanto, nesse processo, não é possível ignorar a dimensão da coerção. Juntamente à “pedagogia da hegemonia” da dinâmica do capital, propagada por entidades governamentais e empresariais, espalhando-se por sindicatos, escolas, igrejas, mídias, dentre outras entidades, houve um ataque direto às organizações mais combativas dos trabalhadores, como o caso da violência aberta contra o sindicato dos petroleiros e contra o MST, além da expansão da violência indireta, com privatizações e estímulo a demissões.<sup>63</sup>

Resta, então, identificar quais foram as principais diretrizes neoliberais adotadas nesse contexto, apontar grupos empresariais favorecidos e, por fim, entender o resultado desse processo, que em muito contribuiu para a eleição de Luís Inácio Lula da Silva, em 2002.

Dois grandes programas estruturaram a condução das diretrizes neoliberais durante o período FHC. O primeiro deles foi o de estabilização macroeconômica, por meio do Plano Real, ainda enquanto FHC era ministro da Fazenda de Itamar Franco. O segundo foi um programa de reformas do Estado, por meio do Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE) e do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), visando à desregulamentação financeira, à abertura econômica, à extinção do monopólio de serviços públicos, às privatizações e a um conjunto de reformas na legislação trabalhista, previdenciária, tributária e administrativa.<sup>64</sup>

O Plano Real foi um conjunto de medidas que tinham como principal objetivo o

---

organização e condução, através do aparelho de Estado, de um projeto neoliberal de terceira via, em associação com setores empresariais da sociedade civil. Sob matriz teórica gramsciana, ao rastrear as bases sociais do partido, o autor desvela a atuação de seus dirigentes não só no aparelho de estado, mas também em associações da sociedade civil, cujas estratégias visavam a consolidar a hegemonia neoliberal de terceira via no Brasil. GUIOT, André Pereira. *Um “moderno príncipe”... Op. cit.*

<sup>61</sup> *Ibidem.*

<sup>62</sup> ANDERSON, Perry. *Brasil à parte: 1964-2019*. São Paulo: Boitempo, 2020, p. 47.

<sup>63</sup> FONTES, Virgínia. *O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história*. Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ, 2010.

<sup>64</sup> BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. *Ajuste neoliberal... Op. Cit.* p.99.

combate à hiperinflação. Uma das primeiras medidas foi um ajuste fiscal, com redução dos gastos públicos, afetando, principalmente, setores da área social, da integração regional e da saúde e educação. Tais medidas foram seguidas por uma expansão nos programas de privatização, já que os agentes formuladores das políticas econômicas do período entendiam que os altos índices de inflação tinham como razão a incapacidade de gestão financeira e administrativa do setor público e, assim, as privatizações – abertas, inclusive, para o capital estrangeiro – foram aspectos centrais da condução do Plano Real.

Ao ser lançado o Real enquanto moeda, os leilões de dólar realizados pelo Banco Central indicavam uma taxa de câmbio com valorização do Real acima da moeda estadunidense. Precisamente, a taxa de câmbio, em outubro de 1994, chegou a 0,83 centavos por dólar, criando um clima de otimismo com relação à economia do país. Tal otimismo, junto com a liquidez financeira internacional, uma significativa reserva de divisas do Banco Central, um grande saldo na balança comercial brasileira, um aumento de divisas estrangeiras e uma alta safra agrícola, foram centrais para o inicial sucesso do plano de estabilização monetária e para garantir a vitória de FHC nas eleições de 1994.<sup>65</sup>

Entretanto, a queda na inflação e a estabilização monetária vieram acompanhadas por taxas baixas de crescimento do PIB e de investimentos e pelo aumento do desemprego. Além disso, houve um salto exponencial nas importações, não acompanhado proporcionalmente pelas exportações. Para os trabalhadores, os ajustes salariais de acordo com a inflação foram substituídos por negociações diretas entre patrão e empregado. O cenário foi de deterioração das condições de trabalho, de compressão salarial e de fragilização do movimento sindical.

Por fim, a valorização cambial, as elevadas taxas de juros e o alto grau de endividamento externo, tripés do Plano Real, criaram um cenário de intensa vulnerabilidade externa, o que expôs a fragilidade do plano frente ao contexto das crises mexicana, asiática e russa, forçando, em 1999, a desvalorização monetária, a criação de metas de inflação, a necessidade de altos superávits primários e um sistema de câmbio flutuante.<sup>66</sup>

No que tange à política externa do governo FHC, é possível dizer que ela foi orientada por um contexto que imprimia desafios oriundos do contexto pós-Guerra Fria, marcada pelo fortalecimento dos EUA no cenário internacional e pela aceleração da consolidação de blocos econômicos regionais. No cenário interno, buscava-se enterrar problemas que haviam marcado as décadas anteriores, a partir da defesa da recém democracia e da tentativa de

---

<sup>65</sup> *Ibidem.* p.114.

<sup>66</sup> *Ibidem.* p.116

manutenção de uma estabilidade econômica.<sup>67</sup>

É possível notar uma mudança, durante o governo FHC, da atenção dada por diversos atores da sociedade civil - imprensa, empresariado, sindicatos, ONGs – aos temas de internacionais, promovendo um amplo debate e uma acirrada disputa pela influência na condução da política externa brasileira. Tal condução foi balizada pela adoção de políticas neoliberais e por um otimismo com relação às transformações em curso.<sup>68</sup> A diplomacia buscou a constituição da imagem do Brasil no cenário internacional como um bom *player* global a partir da construção de uma posição de liderança do Brasil na América do Sul, plataforma para uma melhor inserção internacional.

Como veremos no capítulo 4, já nos anos 1990 a América do Sul tinha um importante papel para o Brasil nas negociações internacionais. Isso se devia à visão estratégica de que uma boa relação com os países da região seria fundamental para compor um bloco com mais força para negociar com países da Europa e com os Estados Unidos. Isso porque estavam em jogo importantes negociações em torno da Alca e dos acordos entre Mercosul e União Europeia.

Além da América do Sul como foco de atuação da política externa brasileira, também é notável uma crescente preocupação em angariar apoios de países fora do hemisfério, como forma de mitigar as relações de dependência hemisférica e buscar apoio para uma candidatura ao Conselho de Segurança. Tais posturas evidenciavam tentativas de participação nos fóruns e organizações internacionais, ao invés de uma postura de combate às regras do ordenamento em curso. Isso significava o abandono de um discurso terceiro-mundista em favor de uma posição que identificava a existência de um conflito norte-sul.<sup>69</sup>

No final da década, a matriz neoliberal sofria forte contestação em função do cenário de crise que se instaurou em vários países do mundo. Tal cenário se refletiu também em uma crise do Mercosul. Mas a medida em que a crise se agudizava, a política externa do governo FHC se voltou ainda mais para o Mercosul e para América do Sul como projeto de consolidação das bases de inserção internacional do país. Diante de fortes críticas com relação à condução dos assuntos internacionais, especialmente oriundas de diferentes classes empresariais no Brasil, já no final do governo FHC, foi abandonado o “otimismo liberal” em

---

<sup>67</sup> SILVA, André Luiz Reis da. *Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso*. Tese (Doutorado Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008. p.10.

<sup>68</sup> *Ibidem*. p. 139.

<sup>69</sup> *Ibidem*. p.133.

prol de uma postura de crítica à “globalização assimétrica”.<sup>70</sup>

Já com relação ao programa de reformas do Estado, sua condução foi feita segundo preceitos de organismos internacionais como o Banco Mundial, o BID e o FMI, que indicavam que o crescimento econômico de países latino-americanos dependeria da redefinição do papel do Estado, da estabilidade monetária e do controle da inflação. Como vimos, tais medidas aprofundaram a vulnerabilidade dos países em relação ao mercado internacional, o que restringiu o campo de atuação do Estado na economia, condicionando o conjunto da sociedade à lógica econômica.<sup>71</sup>

No Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE), publicado em 1995, e que teve como um dos principais redatores Luiz Carlos Bresser Pereira, a reforma do Estado brasileiro é descrita enquanto indispensável.<sup>72</sup> O documento ainda aponta para o “irrealismo da proposta neoliberal do Estado mínimo”<sup>73</sup> e apresenta uma proposta de um Estado fortalecido o que, embora possa parecer uma contradição com os princípios basilares do neoliberalismo, é essencial na garantia de um sistema institucional-legal e do gerenciamento de finanças do Estado, de forma a atender aos interesses dos capitais privados.

De contradição apenas aparente com o neoliberalismo, o PDRAE versava especialmente sobre a reforma administrativa e a reforma previdenciária. A primeira representou um direto ataque ao funcionalismo público, com a viabilidade de contratação de funcionários não concursados, limitação salarial, possibilidade de demissão, entre outras medidas. A segunda incluía uma série de diretrizes que reduziam os direitos à aposentadoria, aumentando tempo de serviço obrigatório e da contribuição compulsória, diminuindo os valores dos proventos na inatividade. Por meio dessas medidas, seria possível colocar em prática a desregulamentação do mercado de trabalho, contribuindo para a precarização dos direitos sociais dos trabalhadores e dos serviços públicos e privados.<sup>74</sup>

Frente às mudanças do novo cenário de abertura comercial e financeira, de desregulamentações e privatizações, grupos econômicos nacionais traçaram distintas estratégias de atuação, que incluíram especializações, fusões e aquisições, o que contribuiu para um processo de reestruturação patrimonial. Para Maria da Conceição Tavares e José Carlos Miranda, dois dos grupos empresariais que mais se beneficiaram com o programa de

---

<sup>70</sup> *Ibidem*.

<sup>71</sup> COSTA, Lúcia Cortes, O Governo FHC e a reforma do Estado brasileiro. *Pesquisa e Debate*. São Paulo, v.11, nº 1 (17), 2000.

<sup>72</sup> BRASIL, Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado*. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995.

<sup>73</sup> *Ibidem*, p. 44.

<sup>74</sup> BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. *Ajuste neoliberal... Op. cit.* p.122.

privatizações foram aqueles que mantiveram seu *core-businesses* em *commodities* ou que aproveitaram sua experiência em serviços de engenharia e construção civil para explorar os serviços de infraestrutura.<sup>75</sup>

Nesse contexto de abertura, grandes grupos da construção pesada passaram a atuar mais fortemente no exterior, em função de suas especializações em serviço de engenharia, construção civil e montagem industrial e também devido a associações e *joint ventures* com grupos estrangeiros, visando à elaboração de obras de grande concorrência internacional. Além disso, tais grupos também iniciaram um processo de diversificação conglomerada,<sup>76</sup> tanto buscando atuar na produção de *commodities* petroquímicas, quanto aproveitar concessões públicas de serviços de infraestrutura. Essas concessões de serviços de utilidade pública, assim como a venda de empresas estatais de mineração, energia e telecomunicação contribuíram para uma nova inserção dos grupos econômicos nacionais na economia e uma diferenciada atuação do Estado brasileiro. Este atuou como um “financista” da centralização e associação de capitais a partir do BNDESPar.<sup>77</sup>

Sendo as maiores empresas de construção do Brasil grandes beneficiárias do processo de transferência de concessões e ativos públicos para o setor privado, é possível entender como tais empresas, junto com grandes bancos, foram os maiores contribuintes das campanhas de FHC em 1994 e 1998. Mesmo após o fim de seu governo, representantes de grupos empresariais – como da Odebrecht e da Camargo Correia, no setor da construção – se juntaram para financiar o Instituto Fernando Henrique Cardoso, como forma de custear palestras e viagens do ex-presidente ao exterior e de convidados estrangeiros ao Brasil. Boa parte destes grupos empresariais haviam passado por uma significativa expansão durante os oito anos de mandato de FHC, em função da aquisição de empresas estatais privatizadas e de concessões de serviços públicos.

No que tange ao agronegócio, os anos 1990 também representaram um importante momento para sua expansão, especialmente para a consolidação das articulações políticas que formaram a base para seu impulso nos anos 2000.

A segunda metade da década de 1980 foi marcada pelo enxugamento do crédito rural subsidiado, que vinha sendo responsável pelo advento da industrialização da agricultura desde

---

<sup>75</sup> TAVARES, Maria da Conceição; MIRANDA, José Carlos. Brasil: estratégias da conglomeração. In: FIORI, José Luís (orgs.). *Estado e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes. 1999.

<sup>76</sup> Para mais informações sobre a formação de grandes conglomerados econômicos a partir da transformação de grandes empreiteiras brasileiras em multinacionais da engenharia com atuação expandida em diferentes ramos, ver: CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. *As empreiteiras nacionais e a história econômica brasileira nos séculos XX e XXI*, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2015.

<sup>77</sup> Op. cit. TAVARES, Maria da Conceição; MIRANDA, José Carlos. Brasil: estratégias... p. 348.

o período da ditadura. Tal industrialização e modernização da agricultura, que fez surgir complexos agroindustriais, contribuiu para a criação de novos interesses e personagens atrelados ao mundo rural, criando uma crise de representação das estruturas clássicas, incapazes de dar conta da multiplicidade dos interesses.<sup>78</sup>

É também nesse contexto que surgem organizações que discutiam a reforma agrária no contexto de redemocratização, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), fundado em 1984. Como aponta Regina Bruno, essa conjuntura, especialmente considerando o ano em que foi aprovado o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), 1985, reunia elementos que poderiam frear os monopólios fundiários e a força política dos grandes proprietários de terra e empresários rurais no Brasil.<sup>79</sup> Entretanto, o que se assistiu foi a uma organização do patronato rural como forma de conter as reivindicações dos trabalhadores rurais organizados por reforma agrária.

Tal reorganização se deu a partir da construção de uma nova identidade patronal. Por um lado, essa nova identidade reforçava e reinaugurava velhos alicerces dos proprietários de terra, como a defesa incondicional da propriedade privada e o uso da violência como salvaguarda de seus interesses. De outro lado, mas como face da mesma moeda, lançava novos imperativos, como aperfeiçoamento da produção, aumento da competitividade, busca pela maior rentabilidade e integração e modernização da agricultura. Coloca-se, diante do rural, um imperativo do aperfeiçoamento tecnológico e modernização, buscando afastar estigmas de motivo de atraso ou de obstáculo à industrialização da economia brasileira.<sup>80</sup>

Assim, o PNRA e a organização dos Sem Terra são aspectos chaves para compreender um novo pacto entre as organizações patronais rurais, cujas dissidências passaram a ser relativizadas em prol da defesa da propriedade e da ofensiva contra movimentos sociais no campo. Autoassociados ao avanço, à modernização tecnológica e à alta produtividade, condenam a reforma agrária como uma reivindicação retrógrada e os trabalhadores rurais sem terra como incapazes de atingir altos patamares de produção.<sup>81</sup>

Tal cenário também é analisado por Sônia Regina de Mendonça, que identifica uma “profunda crise da representação política entre as entidades patronais rurais” no contexto de redemocratização.<sup>82</sup> Tal crise decorria da especialização da produção agroindustrial,

---

<sup>78</sup> BRUNO, Regina Ângela Landim. *Senhores da terra, senhores da guerra*. A nova face política das elites agroindustriais no Brasil. Rio de Janeiro: Forense Universitária: UFRJ, 1997. p.11.

<sup>79</sup> BRUNO, Regina Ângela Landim. *O ovo da serpente*. Monopólio da terra e violência na nova república. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade Estadual de Campinas, 2002.

<sup>80</sup> *Ibidem*.

<sup>81</sup> *Ibidem*.

<sup>82</sup> MENDONÇA, Sonia Regina de. Estado e hegemonia do agronegócio no Brasil. *Revista História &*



constituída nas décadas anteriores a partir do farto crédito e subsídios estatais, que permitiram a capitalização do campo. Disso decorre um processo de diferenciação intraclasse dominante agrária, com uma superespecialização da produção que dificultava o a construção de um consenso. Dessa forma, tensionaram-se as disputas em torno da representação legítima frente ao aparelho de Estado.

Quando foi divulgado o PNRA, a SNA, a OCB, a SRB e a CNA disputavam a hegemonia patronal rural, dentre as quais a OCB saiu vitoriosa a partir de vigoroso empenho de seus dirigentes na superação dessa crise de representação. Dois movimentos atuaram nessa direção. A OCB agiu de forma a superar as dissidências dentro da própria instituição a partir de um projeto pedagógico para combater a pulverização política de suas bases. Para fora da instituição, a construção de sua hegemonia passou pela afirmação de um discurso de processo natural das cooperativas de mediar a relação entre grupos dominantes agrários, sociedade civil e Estado, por suas bases “democráticas” e “igualitárias”.<sup>83</sup> Além disso, a OCB ganhou bastante capital político e prestígio a partir da associação com entidades internacionais e com os prêmios e honrarias recebidos pelo seu presidente Roberto Rodrigues. No campo da articulação política, cabe destaque a criação da Frente Parlamentar Cooperativista, com um quadro formado por representantes dos mais diversos partidos.<sup>84</sup> Nas palavras da Mendonça, em torno da OCB,

Estavam traçadas, grosso modo, as linhas do novo projeto hegemônico dos grupos dominantes agroindustriais brasileiros: a modernização definitiva da agricultura, mediante funcionamento em bases totalmente empresariais e, sobretudo, internacionalizadas, a despeito vestidas do discurso pró-igualitarismo. Pouco faltava-se para afirmar-se o conceito de “*agribusiness*”. E seria, uma vez mais, por meio da atuação de Rodrigues, guindado aos mais altos postos dentro e fora do sistema cooperativo, que esse conceito cimentaria a hegemonia da OCB, partindo da dupla proposta de abertura da agricultura brasileira às grandes linhas da “competitividade” internacional e de difusão da noção do “agro-negócio”.<sup>85</sup>

No começo dos anos 90, por decisão política, o aparelho de Estado recuou ainda mais na concessão de créditos rurais, impactando negativamente o setor de produção de maquinários e insumos que abasteciam o mercado interno. Nesse contexto, a Agrocere, empresa brasileira de genética animal e vegetal, elaborou uma estratégia para um “grande

---

*Perspectivas*, v. 1, n. 32/33. Jan. Jul/Ago. Dez, 2006. Disponível em:

<<https://seer.ufu.br/index.php/historiaperspectivas/article/view/19022>>. Acesso em: 3 de jan, 2023. p.2.

<sup>83</sup> Aqui cabe destacar um enfrentamento à UDR, que buscava uma posição de destaque como representante dos grupos agrários a partir de uma atuação violenta e radical. A UDR era formada sobretudo por pecuaristas e seus posicionamentos acabavam por afastar alguns grupos que temiam o desgaste de sua imagem. Tal enfrentamento era personificado na oposição entre Roberto Rodrigues (OCB) e Ronaldo Caiado (UDR).

<sup>84</sup> *Ibidem*. p.12-17.

<sup>85</sup> *Ibidem*. p.18.

salto de reconhecimento da perspectiva de *agribusiness*<sup>86</sup> junto à estruturação de um projeto político-econômico. Para isso, atuou de forma a organizar Encontro Internacional de Agribusiness, lançar um livro intitulado “Complexo Agroindustrial: o *agribusiness* brasileiro” e criar, na USP, o Programa de Estudos dos Negócios do Sistema Agroindustrial (Pensa).<sup>87</sup>

Tal estratégia buscava difundir a ideia – no aparelho de Estado e na sociedade civil – de que a agropecuária não deveria ser compreendida como um setor compartimentado e sim, vista sob a ótica de sua ligação com outros setores da economia, contribuindo para o desenvolvimento de um conjunto de atividades. Além disso, também projetavam uma grande relevância do setor para o PIB brasileiro e discursavam baseados nas ideias-chaves de competitividade no cenário mundial – apostando no *agribusiness* como alavanca na integração competitiva na economia internacional – e de desconcentração econômica das regiões brasileiras. Com tudo isso, defendiam a ideia de que o *agribusiness* deveria receber uma especial atenção na estratégia de desenvolvimento econômico e social no Brasil.

A concentração política do *agribusiness* no Brasil se deu com a criação da Associação Brasileira do Agronegócio (Abag), em 1993.<sup>88</sup> Para Mendonça, a criação da Abag representava a consolidação da OCB como nova força hegemônica do patronato rural brasileiro e sua criação partia da ideia fortemente defendida por Roberto Rodrigues da necessidade de afirmação do *agribusiness* no Brasil.<sup>89</sup> A Abag se tornou referência na mobilização da base político-econômica por ela representada, com projetos de atuação nas áreas tributárias, de infraestrutura e de mercado internacional. Já no ano de sua formação, a entidade promoveu um seminário para discutir problemas de transporte da produção e seu presidente-fundador, Ney Bittencourt de Araújo, dono da Agroprocess, apontava para a debilidade na infraestrutura como um dos grandes obstáculos à competitividade do setor.

Mesmo com as mobilizações da Abag, a política do governo com relação ao setor primário só começou a mudar a partir de 1996, segundo ano seguido e acentuado de déficit da balança comercial brasileira. Tendo em vista os saldos comerciais promovidos pela agricultura e o aumento da participação do setor primário nas exportações brasileiras, o governo de FHC alterou suas relações com o setor agropecuário, tendo o ministro das Relações Exteriores, Felipe Lampreia, afirmado que a exportação de *commodities* seriam prioridade no Brasil. Nesse contexto, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

---

<sup>86</sup> NETO, Caio Pompeia Ribeiro. *Formação política do agronegócio*. Tese (Doutorado em Antropologia). Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Estadual de Campinas, 2018. p. 137.

<sup>87</sup> *Ibidem*. p.137

<sup>88</sup> *Ibidem*.

<sup>89</sup> MENDONÇA, Sonia Regina. *Op. cit.* p.23.

(Mapa), passou a reforçar a ideia do Brasil enquanto “celeiro do mundo”, atrelando a existência de “vazios” a serem explorados.

No segundo mandato de FHC, destacam-se algumas medidas que atendiam aos interesses do agronegócio: renegociação de dívidas, como as do patronato agrário; desvalorização do Real, contribuindo com os setores exportadores de *commodities*; e a criação, em 2000, do Programa de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras. Tal mudança de postura em relação ao agronegócio, além de toda concertação política interna, tem como plano de fundo, no cenário internacional, o crescimento da China com uma grande demandante de *commodities*, o que colaborou para o aumento dos preços desses bens no mercado mundial, principalmente após a virada do século.

Em grande medida, os sucessivos superávits comerciais que viriam a partir de então, colaboraram para uma reversão da situação em que se encontrava o Brasil na virada do século: estagnação agravada, queda dos salários reais, altos índices de desemprego e uma dívida galopante. Até o maior trunfo eleitoral de FHC, a estabilização monetária, vinha passando por um processo de desestruturação, enquanto as taxas de juros eram as mais altas do mundo. Todo esse cenário contribuiu para a vitória, nas eleições de 2002, do candidato da oposição, Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT). Se tal período marca o início da reversão de alguns dos principais problemas herdados dos anos 1990, também expõe a continuidade e até o aprofundamento de orientações políticas e econômicas em benefício de grandes grupos empresariais que se fortaleceram ao longo do século XX.

## 1.2 O Partido dos Trabalhadores e os governos Lula e Dilma

O Partido dos Trabalhadores foi fundado em 1980, reunindo lideranças sindicais – como as que ganharam notoriedade nas mobilizações no ABC paulista, no final da década de 1970 -, grupos de esquerda que lutaram abertamente contra a ditadura civil-militar e passaram a aderir ao pleito eleitoral e a esquerda católica. Surgiu, então, como aglutinação de diversos setores sociais que lutaram contra a ditadura e da projeção daquilo que ficou conhecido como “novo sindicalismo”.<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup> Como se convencionou chamar o tipo de sindicalismo surgido no ABC paulista nas greves de 1978, que buscava a organização dos trabalhadores no chão das fábricas para negociar com seus patrões, sem estar sob

Tendo como pontos centrais de sua formação a luta contra a ditadura e a construção do socialismo no Brasil, o partido criticava alguns aspectos das experiências socialistas então existentes, mas se colocava enquanto anticapitalista e recusava a social-democracia e o revisionismo, objetivando a criação de um “socialismo efetivamente democrático”.<sup>91</sup>

Juntamente com a Central Única dos Trabalhadores (CUT), criada em 1983, o PT teve grande importância na tentativa de barrar o projeto liberal e antipopular na elaboração da Constituição de 1988 e, ao longo da década de 1980, o partido teria buscado se ampliar, em suas bases classistas, com ações voltadas para as “massas”,<sup>92</sup> com apoio do movimento sindical e de demais movimentos sociais.<sup>93</sup>

Ainda que marcado por divergências e contradições, o PT, na década de 80, tinha como principais objetivos estratégicos a “construção do socialismo com bases democráticas e de uma sociedade socialista no Brasil”.<sup>94</sup> Para atingir tal objetivo, dois momentos seriam estratégicos: a conquista do poder político e a construção da nova sociedade socialista. Nesta estratégia, reforma e revolução seriam complementares e, embora a revolução não fosse vista como uma possibilidade imediata, ela não era descartada no processo ascensão da classe trabalhadora ao poder. O partido tinha como propostas a criação de um governo democrático popular, avesso ao imperialismo, aos monopólios e ao pagamento da dívida externa; a promoção da reforma agrária; e uma atuação de base, de forma a consolidar uma hegemonia dos trabalhadores visando ao avanço do socialismo.<sup>95</sup>

Entretanto, tal postura do PT viria a mudar ao longo dos anos 1990, consolidando o que Eurelino Coelho chamou de “*uma esquerda para o capital*”,<sup>96</sup> caracterizada pelo abandono do marxismo enquanto base teórica e prática por alguns intelectuais do PT que passaram a compor o campo majoritário do partido, refletindo em um projeto de acomodação

---

tutela do Estado. A ideia do *novo* sindicalismo era justamente uma crítica ao sindicalismo da Era Vargas.

<sup>91</sup> ALMEIDA, Gelsom Rozentino de; CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira; BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. Da oposição ao governo: um breve balanço da história do Partido dos Trabalhadores e dos governos Lula e Dilma Rousseff. In: ALMEIDA, Gelsom Rozentino de; CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira; BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta (orgs.). *Miragens do Brasil: dos governos do PT ao golpe de 2016 e à ascensão conservadora*. Rio de Janeiro: Garamond, 2020, p. 13.

<sup>92</sup> Aqui o termo é utilizado para fazer referência à grande parte da população, em oposição aos detentores de capitais/meios de produção e não no sentido de “massa de manobra”, frequentemente utilizado em trabalhos que defendem a utilização do termo “populismo” como categoria classificatória de distintos governos ao longo da história.

<sup>93</sup> ALMEIDA, Gelsom Rozentino de; CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira; BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. Da oposição ao governo... *Op. cit.*

<sup>94</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>95</sup> *Ibidem*.

<sup>96</sup> COELHO, Eurelino. *Uma esquerda para o capital: o transformismo dos grupos dirigentes do PT (1979-1998)*. São Paulo/Feira de Santana: UEFS/Xamã, 2012.

do capitalismo, não muito diferente daquilo proposto pela socialdemocracia clássica.<sup>97</sup> Nas palavras de Virgínia Fontes:

O Partido dos Trabalhadores transitou de um formato no qual a organização da base popular, construindo a experiência coletiva da classe trabalhadora, era seu fulcro primordial, o que o diferenciava dos demais, para um partido similar a todos os outros, trajetória realizada ao longo da década de 1990. Deslocava-se de uma atuação contra-hegemônica, quando lutava por uma “reforma intelectual e moral” no sentido gramsciano, para ocupar o espaço de polo moralizante do pêndulo político [...].<sup>98</sup>

Uma série de fatores ajuda a explicar a adoção do *transformismo*,<sup>99</sup> em detrimento de uma proposta revolucionária. No contexto internacional, o desmantelamento da União Soviética contribuiu para a mudança nos quadros de vários partidos de esquerda do mundo, dentre os quais o PT. Internamente, o programa neoliberal foi abraçado por segmentos do empresariado, que deram um novo salto na concentração e monopolização da economia, em associação com capitais estrangeiros e sob predomínio do capital monetário.<sup>100</sup> Sem uma forte atuação governamental para assegurar os direitos trabalhistas e com uma substancial organização patronal, o que se viu foi uma tentativa de desestruturação das organizações dos trabalhadores.

Dentre essas tentativas, podemos destacar a criação da Força Sindical (FS), em 1991, que, com forte financiamento e ligação com o empresariado, contribuiu para combater a organização sindical dos primórdios da CUT, em prol de um sindicalismo mais corporativo, imediatista, cujo funcionamento incorporava as próprias práticas neoliberais. Mesmo a CUT, ao longo dos anos 1990, passou a ter seu setor dominante aderindo às práticas de favorecimento ao capital, como, por exemplo, no que tange às privatizações: enquanto uma parcela da CUT combatia a prática, a outra participava, por meio da compra de ações. Apesar das divergências internas, a Central continuava a ter como setor dominante o grupo que hegemonizava o PT e passou a adotar práticas similares às da Força Sindical.<sup>101</sup> Assim, em grande medida, ao longo dos anos 1990, foi atribuído aos sindicatos o papel de administradores de conflitos entre capital e trabalho, com uma atuação conjunta ao patronato.

<sup>97</sup> Em termos gerais, para Eurlino Coelho, o projeto foi de adequação ao capitalismo, com algum grau de distribuição de renda e participação popular na definição de políticas públicas e de uma aposta no crescimento do mercado interno para alavancar o desenvolvimento econômico. Tal projeto encontra como limites a impossibilidade de uma relação de longo prazo de colaboração entre capital e trabalho.

<sup>98</sup> FONTES, Virgínia. *O Brasil e o capital-imperialismo... Op. cit.*, p. 256.

<sup>99</sup> Aqui o conceito é usado com base na obra de Eurlino Coelho, que, sob arcabouço teórico gramsciano utiliza o termo para denominar o processo de mudança pelo qual passou o PT nos anos 1990.

<sup>100</sup> FONTES, Virgínia. *O Brasil e o capital-imperialismo... Op. cit.*

<sup>101</sup> FONTES, Virgínia. *O Brasil e o capital-imperialismo... Op. cit.* 262.

Ao longo das disputas eleitorais até a vitória do PT, em 2002, o partido foi cada vez mais se adequando à social-democracia, com um programa econômico de concessões ao capital, mas com alguma capacidade de incorporação das demandas sociais. Assim, aglutinava diferentes interesses em torno de uma alternativa política ao país. Alternativa esta que se evidenciou na *Carta ao povo brasileiro*.

No documento que ficou conhecido como a mensagem de Lula para acalmar o mercado financeiro, há uma denúncia do modelo político-econômico adotado ao longo dos anos 1990, que resultou em um “colapso econômico, social e moral”.<sup>102</sup> Entretanto, a *Carta* atesta que a mudança desse quadro seria negociada, expressando a necessidade de uma aliança em prol do crescimento e da estabilidade. Em um contexto em que as pesquisas de opinião pública apontavam o líder sindical como favorito nas eleições de 2002, financistas temiam o não pagamento ou a tentativa de renegociação da dívida externa ou da dívida pública interna, o que contribuiria para a redução de empréstimos estrangeiros e uma situação de crise no balanço de pagamentos. Nesse sentido, a *Carta* assegurou que os contratos das dívidas seriam cumpridos e que o controle da inflação estaria entre um dos principais objetivos. O documento também enfatiza diretrizes políticas de valorização do agronegócio e da agricultura familiar; uma política externa voltada a promover os interesses comerciais; e, para gerar divisas, a priorização de uma reforma tributária, de uma política alfandegária, dos investimentos em infraestrutura e das fontes de investimento públicas.<sup>103</sup>

Com Lula eleito, o Ministério da Fazenda foi assumido por Antônio Palocci e a presidência do Banco Central foi concedida a Henrique Meirelles. Tal quadro de política econômica adotou taxas de juros ainda maiores e reduziu o investimento público, buscando um superávit primário maior do que aquele exigido pelas diretrizes do FMI. De um lado, a consequência foi o aumento dos preços e do desemprego e uma redução significativa no crescimento do PIB, de outro, o fantasma do calote foi banido, acalmando o setor financeiro. A partir de 2004, houve uma recuperação no crescimento econômico, muito em função do aumento das exportações. Ainda assim, houve novo aumento na taxa de juros e a dívida pública continuava crescendo. Nesse sentido, à despeito das críticas do PT aos governos de FHC, os primeiros anos do governo Lula podem ser compreendidos a partir da continuidade das políticas macroeconômicas, com a manutenção do tripé: câmbio flutuante, metas de inflação e metas fiscais, adotadas pelo seu antecessor.<sup>104</sup>

---

<sup>102</sup> LULA DA SILVA, Luiz Inácio. *Carta ao povo brasileiro*, 22 jun. 2002.

<sup>103</sup> *Ibidem*.

<sup>104</sup> ANDERSON, Perry. *Brasil à parte: 1964-2019*. São Paulo: Boitempo, 2020. p. 56.

Logo no início do mandato presidencial do PT, destaca-se a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), com uma atuação direta com a presidência da República, assessorando a formulação de políticas públicas. Composto por diversos setores da sociedade civil, mas com o predomínio de conselheiros ligados ao médio e, sobretudo, ao grande empresariado de distintas frações do capital, o Conselho contribuiu, para uma adequação, embora não sem conflitos e contradições, de um projeto de desenvolvimento que favorecesse os interesses de frações de classes dominantes no Brasil. O CDES configurou-se como a expressão de setores do capital no aparelho de Estado e contribuiu para a formação de um consenso a partir da assimilação, por parte de setores populares, de práticas e ideários dominantes.<sup>105</sup>

A partir de 2005, uma série de escândalos de corrupção contribuíram para a desmoralização pública do PT. O principal deles, o “mensalão”, como ficou conhecido o esquema de compra de votos no Congresso, envolveu nomes próximos ao de Lula, como o do chefe da Casa Civil, José Dirceu, e Delúbio Soares, então tesoureiro do PT.<sup>106</sup> Ambos foram afastados de seus cargos em função das denúncias. Este e outros escândalos de corrupção foram amplamente trabalhados pela mídia e, no Congresso, a oposição pressionou pela instalação de CPIs.<sup>107</sup>

Embora líderes do PSDB tivessem cogitado a abertura de um processo de *impeachment*, apostaram na tática de desmoralização da imagem de Lula ao longo de seu mandato, como forma de anular a possibilidade deste ser um candidato forte para os próximos pleitos eleitorais.<sup>108</sup> A reeleição de Lula e as duas eleições seguidas vencidas por Dilma Rousseff, sua indicada, mostraram que a tática do PSDB não obteve os frutos esperados.

Para Perry Anderson, apesar das duras críticas que Lula recebia da oposição no Congresso e de uma mídia comprometida com o escalonamento dos escândalos de corrupção, dois fatores foram fundamentais para garantir a reeleição de Lula em 2006.<sup>109</sup> Em primeiro lugar, o Brasil saiu de um longo período de estagnação econômica – com crescimento médio anual de 1,8% na década de 1990 -, atingindo uma média de crescimento de 4%, entre 2004 e

---

<sup>105</sup> GUIOT, André. *Dominação burguesa no Brasil: Estado e Sociedade Civil no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) entre 2003 e 2010. Tese (Doutorado em História). Programa de Pós-Graduação em História Social, Universidade Federal Fluminense, 2015.*

<sup>106</sup> Embora Lula tivesse sido eleito com 61% dos votos, o PT não conseguiu eleger nem 1/5 dos deputados no Congresso. Para Perry Anderson, o “mensalão” foi a forma encontrada pelo partido para conseguir apoio de parlamentares, sem comprometer a legenda de ministérios importantes se aliando com o PMDB. ANDERSON, Perry. *Brasil à parte... Op. cit.*

<sup>107</sup> Como os escândalos envolvendo Antonio Palocci e suas transações com bancos e construtoras durante a campanha eleitoral. Para mais detalhes ver: ANDERSON, Perry. *Brasil à parte... Op. cit.*

<sup>108</sup> *Ibidem.* p.60.

<sup>109</sup> *Ibidem.* p.60.

2006. Em grande medida, tal desempenho decorreu de uma situação internacional favorável. Em termos de exportação, o aumento da demanda chinesa por produtos como soja e minério de ferro, duas importantes *commodities* produzidas no Brasil, contribuíram para a elevação do preço de tais bens e, conseqüentemente, para um salto positivo na balança comercial brasileira, chegando a bater um recorde de superávit em 2004.<sup>110</sup> Em termos de fluxos de capitais, com a taxa de juros sendo mantida artificialmente baixa nos EUA, o *Greenspan Put* disponibilizou divisas baratas para o Brasil. Com maiores fluxos de capitais a preços menores e com o aumento das exportações, a situação econômica no país apresentou uma melhora, novos empregos foram criados e se espalhou um clima de confiança. Tal recuperação dos negócios contribuiu para aumentar a arrecadação, o que foi fundamental para o segundo pilar de sustentação eleitoral de Lula: as políticas sociais.

No segundo ano do governo Lula foi lançado o Programa Bolsa Família, um agrupamento e expansão de outros programas sociais já existentes. Tal programa ficou diretamente associado à imagem do então presidente e era responsável por depósitos mensais para mães de baixa renda, com a exigência de frequência escolar de crianças e adolescentes. Ainda que com baixos valores, os depósitos eram feitos diretamente pelo governo federal e abrangiam grande parte da população.<sup>111</sup> Os custos de manutenção do programa para o governo federal não eram grandes, mas seu impacto político foi, em função da – ainda que modesta –, redução da pobreza, do estímulo econômico nas regiões mais pobres do país e do valor simbólico de assistência direta do governo federal aos mais pobres.<sup>112</sup> Entretanto, cabe destacar que programas como o Bolsa Família, embora tenham um impacto positivo na condição de vida das famílias mais pobres, não atuam de forma a atacar o problema das causas da pobreza, mas seus sintomas. Além disso, complementando a renda dos mais vulneráveis, acaba por subsidiar as formas mais precárias de exploração do trabalho no país.<sup>113</sup>

Junto à criação do Bolsa Família, o aumento do salário mínimo real e a introdução do crédito consignado estimularam o crescimento baseado no consumo e na expansão do mercado interno, o que fomentou a criação de novos empregos. O crescimento econômico

---

<sup>110</sup> INFOMONEY. Balança Comercial encerrou 2004 com *superávit* recorde de US\$ 33,696 bilhões. *Infomoney*, São Paulo, 3 jan. 2005. Disponível em: < <https://www.infomoney.com.br/mercados/balanca-comercial-encerrou-2004-com-superavit-recorde-de-us-33696-bilhoes/> >. Acesso em: 02 de setembro de 2021.

<sup>111</sup> Segundo dados de 2014, 13,8 milhões de famílias vinham sendo atendidas pelo PBF, aproximadamente ¼ de toda população brasileira. Para mais informações, ver: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2014.

<sup>112</sup> ANDERSON, Perry. *Brasil à parte... Op. cit.*

<sup>113</sup> SAAD FILHO, Alfredo; MORAES, Lecio. *Brasil: neoliberalismo versus democracia*. São Paulo: Boitempo, 2018.



acelerado, combinado a políticas de distribuição de renda, resultaram em uma histórica diminuição da pobreza. Além disso, a partir de 2005, os investimentos em educação por parte do governo federal aumentaram significativamente, chegando a dobrar o número de estudantes universitários no ano de 2011.<sup>114</sup>

Tal quadro foi suficiente para garantir a reeleição de Lula, apesar dos escândalos de corrupção utilizados por seus adversários políticos para atingir sua imagem. Reeleito com 61% dos votos no segundo turno, Lula teve uma mudança na sua composição eleitoral, com o abandono da classe média e voto em massa de pobres.<sup>115</sup> Junto a isso, ganhou apoio da burguesia interna,<sup>116</sup> mas, novamente, o PT não elegeu muitos deputados federais: apenas 16% do total; o que poderia ser um indício de que o apoio da base eleitoral era mais direcionado à figura do presidente do que ao seu partido.<sup>117</sup>

No segundo mandato presidencial do PT, houve uma mudança na sua equipe econômica, com quadros de política econômica mais heterodoxos, embora Henrique Meirelles tenha sido mantido no Banco Central. Ainda que o tripé neoliberal não tenha sido radicalmente alterado, houve uma combinação de políticas de forma a fomentar produção, os investimentos, o emprego e as exportações do setor privado. Dentre estas políticas, podemos destacar a promoção da transnacionalização, especialmente para países do *Sul global*,<sup>118</sup> das “campeãs nacionais”, como as maiores empresas brasileiras da construção pesada, a Vale do Rio Doce, a JBS Friboi, além de outras companhias e de bancos como o Itaú e o Bradesco.<sup>119</sup> O crescimento dessas empresas foi apoiado por regulações, contratos preferenciais, acordos diplomáticos e até financiamento por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que veio a se tornar o maior banco de desenvolvimento do mundo.

Internamente, destacam-se iniciativas como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criado em 2007, para promover investimentos nos setores de energia,

<sup>114</sup> FABRINI, Fábio. Número de Universitários no Brasil dobra em 10 anos. *O Globo*, 7 nov. 2011. Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/brasil/educacao/numero-de-universitarios-no-brasil-dobra-em-10-anos-3567976> >. Acesso em: 03 de setembro, 2021.

<sup>115</sup> SINGER, Paul. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

<sup>116</sup> Aqui o conceito de burguesia interna é utilizado a partir do trabalho de Armando Boito, para quem a burguesia interna refere-se a uma fração de classe que mantém uma base própria de acumulação capitalista e mantém disputas com o capital financeiro internacional. BOITO Jr, Armando. A hegemonia neoliberal no governo Lula. *Crítica Marxista*, nº 17, Rio de Janeiro, Editora Revan, 2003.

<sup>117</sup> SAAD FILHO, Alfredo; MORAES, Lecio. *Brasil...* Op. cit..p. 152

<sup>118</sup> Termo utilizado para designar países do “terceiro mundo” ou “em desenvolvimento”.

<sup>119</sup> GARCIA, Ana Elisa Saggioro. *A internacionalização das empresas brasileiras durante o governo Lula: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil Contemporâneo*. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2012.

transporte e infraestrutura, contando com a participação de empresas públicas e privadas, incentivos fiscais para determinados setores e apoio de crédito do BNDES. O PAC foi seguido por um grande programa habitacional, o Minha Casa Minha Vida (Mcmv) e por maiores aportes do governo para áreas da educação, saúde e outros serviços públicos.

Tais iniciativas, em conjunto com um cenário internacional favorável, foram a base do *boom* econômico<sup>120</sup> pelo qual passou o Brasil, que possibilitou o acúmulo de reservas, fundamentais na adoção de políticas anticíclicas para conter os efeitos da crise de 2008, mesmo frente às pressões por posturas contracionistas.

Entretanto, apesar dos programas de redistribuição de renda, da facilitação do crédito ao consumo e de melhorias no mercado de trabalho, como o aumento real do salário mínimo, do emprego e da seguridade social, o crescimento do consumo da população coexistiu com a desigualdade de riqueza. Ainda que os rendimentos dos mais pobres tivessem aumentado, diminuindo a pobreza, mantiveram-se os rendimentos dos ricos e a precariedade e má remuneração dos empregos. Nas palavras de Saad Filho e Moraes,

[...] as políticas sociais e de emprego nos governos PT não foram transformadoras. Elas lograram em reduzir a pobreza, mas não levaram a melhorias significativas na condição de vida da classe trabalhadora. Isso não surpreende, uma vez que tentativas de distribuir renda por meio de transferências e criação de empregos precários mal remunerados, deixando a riqueza e os ganhos de capital intocados, seriam inevitavelmente limitadas.<sup>121</sup>

Além disso, os autores apontam para outro fenômeno: a classe média espremida entre o aumento da renda e do padrão de consumo popular, já que os serviços urbanos, de cuja classe média é a maior compradora, tiveram uma alta pressão inflacionária, por serem intensivos em mão de obra de baixo salário.<sup>122</sup>

Esse padrão de crescimento econômico sustentado inicialmente pela exportação de *commodities* e depois fomentado por um consumo interno baseado em programas de assistência social e no aumento de empregos mal remunerados, sem afetar o rendimento dos mais ricos, encontrou suas limitações quando o *boom* do início do século começou a dar indícios de esgotamento. Os programas de transferência dos governos PT exigiam a manutenção de elevadas taxas de crescimento, que não se sustentaram frente a um cenário internacional menos favorável e à adoção de políticas econômicas que acabaram por colaborar

---

<sup>120</sup> Para Laura Carvalho, este *boom* é caracterizado por um crescimento econômico bem acima da média das décadas anteriores. CARVALHO, Laura. *Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia, 2018.

<sup>121</sup> SAAD FILHO, Alfredo; MORAES, Lecio. *Brasil... Op. cit.* p.164.

<sup>122</sup> *Ibidem.* p.164.

com a desaceleração da economia brasileira, o que viria a acontecer um pouco depois da crise de 2008.

Logo após o primeiro momento da crise econômica mundial, o Brasil teve uma relevante recuperação e o PT se manteve politicamente forte. Dentro desse panorama, Dilma Rousseff foi eleita presidente e, já em 2011, deu-se início à chamada Nova Matriz Econômica (NME), tendo como objetivo incentivar o investimento privado e reduzir a sobrevalorização do real, para dar competitividade às indústrias nacionais, uma demanda de alguns setores da sociedade e, em especial, da Fiesp.<sup>123</sup>

Foram introduzidas, assim, um conjunto de medidas destinadas à infraestrutura e a bens e serviços básicos, objetivando reduzir os custos de produção, desenvolver cadeias produtivas estratégicas – como a do petróleo – e aumentar a produtividade. Para isso, procurou-se reduzir as taxas de juros, como forma de apoiar o capital produtivo em detrimento da especulação financeira. Entretanto, as taxas de juros baixas e a desvalorização do Real não obtiveram êxito em impulsionar um novo ciclo de crescimento a partir do investimento privado e as taxas de crescimento, em 2011, tiveram uma queda considerável,<sup>124</sup> o que contribuiu para causar danos políticos à Dilma e ao Partido dos Trabalhadores.

Diante desse quadro, o governo buscou políticas de crédito mais agressivas, visando ao crescimento dinamizado pelo setor privado, e contraiu as políticas fiscais, reduzindo os investimentos públicos como forma de conter um impacto inflacionário proporcionado pela expansão do crédito. Contudo, a política fiscal contracionista e a falta dos investimentos privados contribuíram para sucessivas reduções no crescimento do PIB em 2012 e 2013. O resultado dessa desaceleração do crescimento foi amplamente propagandeado pelo setor financeiro, pela grande imprensa e pela oposição, colocando pressão no governo e influenciando o Banco Central a abandonar qualquer direcionamento heterodoxo, elevando a taxa Selic e reforçando o tripé neoliberal.<sup>125</sup>

Em 2013, manifestações por diversas cidades do Brasil reivindicavam a melhoria de condições de vida. Se inicialmente os protestos se deram contra o elevado valor das tarifas de transporte público, eles se ampliaram de modo a condensar as mais diversas insatisfações com o governo Dilma, sob lemas genéricos como melhoria da saúde, da educação, dos transportes e uma bandeira anticorrupção. Tais pautas, capazes de mobilizar todo tipo de reivindicação e

---

<sup>123</sup> Laura Carvalho chega a chamar tal conjunto de medidas de “Agenda Fiesp”, embora reconheça que elas também fazem parte da reivindicação de outras entidades patronais e até sindicais. CARVALHO, Laura. *Valsa Brasileira... Op. cit.*

<sup>124</sup> De 7,5% em 2010 para 3,8% em 2011. SAAD FILHO, Alfredo; MORAES, Lecio. *Brasil... Op. cit.* p.174.

<sup>125</sup> *Ibidem.* p.175.

levar milhões de brasileiros às ruas do país não tinham uma coordenação política desenhada, tampouco um projeto definido de atuação. À medida que as manifestações foram ganhando apoio – inclusive da grande mídia, que inicialmente se mostrou reticente –, houve uma organização dos ditames de “ordem”, frequentemente utilizados pela direita, que passou a ir às ruas e organizar os protestos, por meio de grupos como o Movimento Brasil Livre (MBL).

Em 2014, ano de eleição presidencial, a Operação Lava-Jato também contribuiu para um movimento de rejeição aos partidos tradicionais, no geral, e ao PT, em particular, trazendo à tona escândalos de corrupção na Petrobrás e o favorecimento de empreiteiras que pagavam propinas para obter vantagens nas licitações de obras da empresa. Com ampla cobertura da mídia nacional, a operação realizou mandatos de busca e apreensão, conduções coercitivas e prisões de políticos e empresários.

As eleições de 2014 foram vencidas por Dilma Rousseff com um resultado apertado, novamente contra o PSDB. Sua campanha buscou marcar categoricamente as diferenças entre seu projeto de governo e o do seu adversário, alegando um compromisso primordial com a classe trabalhadora e os mais pobres, enquanto denunciava o projeto de Aécio Neves de governar para os grandes empresários e financistas. Entretanto, logo após sua vitória, indicou Joaquim Levy para o Ministério da Fazenda, fazendo uma sinalização aos bancos e coadunando com um projeto de austeridade fiscal como forma de estabilizar a economia. As contradições entre sua campanha e suas primeiras ações frente ao governo foram utilizadas pela oposição para ruir ainda mais seu apoio entre os eleitores.

Ainda que diante da implementação de uma política econômica ortodoxa, Dilma determinou que cortes nos programas sociais não deveriam ser feitos, mesmo com a crise orçamentária em função das sucessivas quedas na taxa de crescimento econômico. A oposição sinalizava para o caos econômico que tais atitudes poderiam levar, intensificando a crise política evidenciada pela perda de apoio no Congresso. As iniciativas do governo foram sucessivamente barradas na Câmara dos Deputados, enquanto a imprensa fazia críticas diárias ao PT. Cada vez mais concessões foram feitas à direita e à oposição como forma de angariar um apoio que não veio. Por outro lado, os cortes nos investimentos públicos e em benefícios de aposentados e desempregados como forma de cumprir uma imperativa austeridade fiscal desagradou a base de apoio do governo entre os trabalhadores formais e informais.

Essa progressiva perda de apoio de diversos setores,<sup>126</sup> junto a um Congresso hostil, a

---

<sup>126</sup> Da classe média, dos trabalhadores formais e informais e, por fim, da burguesia interna que se viu afetada pela desaceleração da economia.

uma imprensa que contribuiu para dar “legitimidade e coerência à oposição”,<sup>127</sup> a escândalos de corrupção envolvendo lideranças do PT e índices sociais cada vez mais preocupantes – como o aumento do desemprego –, deram a tônica ao golpe de 2016, colocando fim aos 14 anos de governos petistas no Brasil.

Apesar das singularidades da trajetória do PT no Brasil, outros países da América do Sul elegeram partidos à esquerda daqueles que governaram durante a maior parte dos anos 1990, entre o final desta década e início dos anos 2000. Até o ano do golpe no Brasil, muitos desses governos também já haviam sido finalizados. Em grande medida, tal movimento, por vezes descrito como a onda progressista ou guinada à esquerda sul-americana, contribuiu para dar novos moldes à integração regional.

### 1.3 A América do Sul, a integração regional e a política externa brasileira

#### 1.3.1 O pensamento latino-americano e as tentativas de integração regional até a década de 1990

Embora ideais de uma integração latino-americana possam ser identificadas já no século XIX, com Simón Bolívar<sup>128</sup> e José Martí,<sup>129</sup> elas tomam contorno prático a partir da segunda metade do século XX.

A criação da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), em 1949, é a marca de um movimento de coordenação do pensamento econômico e político latino-americano, com o objetivo de compreender e superar, dentro de suas especificidades, os entraves ao desenvolvimento da região. Vinculada às Nações Unidas, a Comissão pretendia servir de orientação aos governos latino-americanos na formulação de seus projetos de desenvolvimento.

Pesquisadores ligados à Cepal, como Raúl Prebisch<sup>130</sup> e Celso Furtado,<sup>131</sup> apontavam que o subdesenvolvimento dos países da região era resultado da matriz produtiva voltada a

<sup>127</sup> SAAD FILHO, Alfredo; MORAES, Lecio. *Brasil... Op. cit.*, p. 234.

<sup>128</sup> BOLÍVAR, Simon. *Independência e unidade latino-americana: escritos políticos*. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2015.

<sup>129</sup> MARTI, José. *Nossa América*. Brasília: Editora UnB, 2011.

<sup>130</sup> PREBISCH, Raúl. *O manifesto latino-americano e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011.

<sup>131</sup> FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

bens primários. Dentre diversos problemas decorrentes da especialização em bens de baixo valor agregado estava a deterioração dos termos de intercâmbio, o que tendia ao esgotamento da capacidade de importação dos países subdesenvolvidos. Os autores sugeriam que o caminho para o desenvolvimento dependia de um processo de industrialização coordenado pelos governos da região. Nesse intento, a integração entre os países seria necessária para acordar tarifas de proteção contra indústrias dos países desenvolvidos e promover acordos econômicos de forma a garantir mercado para uma produção de escala. Previa-se que a integração pudesse aumentar o comércio entre os países da região que, junto com a promoção da industrialização, ajudaria na redução da vulnerabilidade externa.

Desde a década de 1930, muitos países da América Latina já buscavam se industrializar por meio do Processo de Substituição de Importações (PSI), forçados pelas restrições da Crise de 1929. Tal tentativa continuou a ser recomendada pela Cepal e, apesar de não ter resolvido a questão inicial do subdesenvolvimento, contribuiu para a industrialização em alguns países da região, em especial, o Brasil.<sup>132</sup>

Já na década de 1950, o Brasil buscou direcionar a efetivação de algumas demandas dos países da região. Um exemplo foi a sugestão da Operação Pan-Americana (OPA), em 1958, pelo então presidente Juscelino Kubitschek ao governo dos EUA. JK utilizou-se do contexto da Guerra Fria para indicar que era necessário um olhar mais atento por parte dos EUA ao restante da América, para evitar a *potencial subversão* decorrente da miséria e da estagnação econômica. Assim, propunha a atuação dos EUA para o resto do continente em duas frentes principais: uma melhoria nos preços pagos pelas *commodities* importadas dos países subdesenvolvidos e maiores aportes de divisas para financiar o processo de industrialização na América Latina.<sup>133</sup>

A partir da OPA, os EUA concordaram em estudar a criação de um mecanismo de financiamento multilateral, o que daria origem ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e um projeto de integração comercial na América Latina, que teria sido embrião da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), ambos criados em 1960.<sup>134</sup>

A Alalc foi uma zona de Livre Comércio instituída a partir do Tratado de Montevideu de 18 de fevereiro de 1960, objetivando a eliminação das barreiras ao comércio intra-regional

---

<sup>132</sup> TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

<sup>133</sup> KRAMER, Paulo. *Operação Pan-Americana (OPA)*. Verbete. CPDOC/FGV, s/d. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/operacao-pan-americana-opa>>. Acesso em: 10 de setembro, 2021.

<sup>134</sup> *Ibidem*.

como forma de promover o desenvolvimento dos países envolvidos.<sup>135</sup>

Inicialmente, a Alalc foi composta por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai, tendo se expandido em 1970, com a inclusão da Bolívia, da Colômbia, do Equador e da Venezuela. Em 1980, um novo Tratado de Montevidéu originou a Aladi, como forma de dar continuidade ao processo iniciado pela Alalc, duas décadas antes. A Aladi procurou relançar a proposta de um bloco de livre-comércio na América Latina, a partir da experiência da Alalc. Contando com os mesmos membros e tendo como objetivo expresso o desenvolvimento dos países do bloco, a Aladi parece ter dado mais atenção à disparidade econômica entre os países membros, buscando práticas compensatórias. Em 1999, Cuba foi incorporada ao bloco e, em 2012, o Panamá ingressou como o 13º membro, compondo o maior grupo latino-americano de integração.<sup>136</sup>

O projeto desenvolvimentista expresso na origem da Cepal, que marcou as tentativas de integração regional a partir de sua criação, teve seu esgotamento no último quarto do século XX. O fim do Sistema Bretton Woods (1971), seguido por duas crises do petróleo (1973 e 1979) e pela elevação da taxa de juros por parte do Federal Reserve, nos Estados Unidos, ocasionaram uma fuga de capitais de várias partes do mundo para sua economia e avolumando as dívidas dos países que financiaram suas economias com empréstimos em moeda estrangeira.<sup>137</sup> Na América Latina, a situação levou países como México, Argentina e Brasil a declararem moratória.

Muitos países da América Latina também compartilharam, em sua trajetória durante segunda metade do século XX, a existência de ditaduras. Entre as décadas de 1950 e 1990, no contexto da Guerra Fria, Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Guatemala, Nicarágua, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai experimentaram golpes de Estado com participação da CIA. Nos anos 1990, com o fim da Guerra Fria e das ditaduras na região, sob hegemonia incontestada dos Estados Unidos, o novo ordenamento do sistema internacional também trouxe novas propostas de integração regional.

---

<sup>135</sup> ALALC. *Tratado que estabelece uma zona de livre comércio e institui a Associação Latino-Americana de Livre Comércio*. Montevidéu, 18 de fevereiro de 1960. Disponível em: < <https://www.aladi.org/sitioaladi/language/pt/alalc-2/> >. Acesso em: 10 de setembro, 2021.

<sup>136</sup> ALADI. *O que é a ALADI?* Disponível em: < <https://www.aladi.org/sitioaladi/language/pt/o-que-e-a-aladi/> >. Acesso em: 10 de setembro, 2021.

<sup>137</sup> Processo que ficou conhecido como a reafirmação da hegemonia norte-americana e foi muito bem discutido em: TAVARES, Maria da Conceição; MELIN, Luiz Eduardo. Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (orgs.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997.

### 1.3.2 O “regionalismo aberto” e as tentativas de integração regional nos anos 1990

Pouco depois de saírem da ditadura, Brasil e Argentina, em novembro de 1988, firmaram o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. Sob presidência de José Sarney e Raúl Alfonsín, as duas maiores economias da América do Sul concordaram, por meio do tratado, em estabelecer um prazo de 10 anos para a liberalização comercial entre as duas economias, removendo as barreiras alfandegárias dos bens e serviços.

Esse estreitamento de vínculos entre os dois países já vinha ocorrendo com mais ênfase desde o começo da década de 1980.<sup>138</sup> Para a Argentina, tal aproximação poderia ser a possibilidade de fortalecimento do processo democrático e da estabilização política no Cone Sul e de evitar dispêndios com as forças armadas, possibilitando a destinação dos recursos para outras políticas públicas visando à recuperação econômica. Estreitar laços com o Brasil também significava aproveitar as oportunidades do mercado brasileiro, ampliando possibilidades econômicas e aumentando o poder de barganha para negociar a dívida externa. Para o Brasil, conter o clima contencioso poderia representar, além do reforço mútuo na questão da dívida externa, novas oportunidades para a exportação de manufaturas.<sup>139</sup>

Se o sentido da cooperação entre as duas maiores economias sul-americanas ao longo dos anos 1980 era de uma abertura progressiva dos mercados, ela manteve uma alta proteção com relação a outras nações, não incorporando uma ampla abertura econômica nem mesmo entre os dois países.<sup>140</sup> O processo gradual, com harmonização das políticas aduaneiras, comerciais, agrícolas, industriais, infraestruturais e até mesmo monetárias, previsto no Tratado de 1988, foi interrompido para ser substituído por outro plano de integração, agora em conformidade com o contexto da adoção de políticas neoliberais.<sup>141</sup>

Com a entrada na nova década, a estrutura da integração passou a pautar a diminuição de prazo para que a abertura comercial fosse colocada em vigor. Junto a tal redução, os acordos flexíveis e setoriais deram lugar a uma dimensão totalizante da abertura tarifária,

---

<sup>138</sup> Cabe destacar que no contexto de disputa pelas Malvinas, embora o Brasil tenha se declarado neutro como forma de não criar tensões em suas relações com a Inglaterra, pendeu a favor da Argentina, apoiando sua soberania sobre as ilhas Malvinas/Falklands. Para uma maior análise do posicionamento do Brasil ver: WALSH, Marcelo Vieira. *A atuação do Brasil frente à crise das Malvinas/Falklands (1982)*. Dissertação (Mestrado em História). Programa de Pós-Graduação em História, Universidade de Brasília, 1997.

<sup>139</sup> VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*. Brasília: IBRI, 2002.

<sup>140</sup> *Ibidem*.

<sup>141</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto. Uma história do Mercosul (1): do nascimento à crise. *Revista Espaço Acadêmico*, Maringá, n. 119, abril, 2011.



expressa na Ata de Buenos Aires, em julho de 1990, e registrada na Aladi como Acordo de Complementação Econômica (ACE-14). O acordo bilateral entre Argentina e Brasil logo teve reação dos países vizinhos, dada a importância dos dois para as economias menores da região. Assim, após algum tempo de consultas e discussões em torno do tema, o Acordo de Complementação Econômica foi ampliado no Tratado de Assunção (1991), incorporando Paraguai e Uruguai, em uma espécie de “acordo-quadro” para a constituição de um mercado comum entre os quatro países, o Mercosul.<sup>142</sup>

A partir do Mercosul, os países envolvidos dinamizaram seus fluxos de trocas, aumentando o comércio intra e extra bloco, tanto em função da redução das tarifas alfandegárias, quanto dos próprios processos nacionais de abertura financeira e comercial da década de 1990. Nas palavras do ex-ministro das Relações Exteriores:

O Mercosul é um processo essencialmente aberto ao exterior. No caso do Brasil, o desenvolvimento do Mercosul é parte de um amplo esforço de abertura econômica, liberalização comercial e melhor inserção na economia mundial. O processo de integração não é concebido como um fim em si mesmo, mas como instrumento para uma participação mais ampla no mercado global.<sup>143</sup>

Assim, a perspectiva desenvolvimentista da Cepal dos anos 1950 dá lugar, nos anos 1990, a um pensamento político econômico liberalizante, no qual a integração regional deveria desempenhar um novo papel: o de contribuir para a liberalização e desregulamentação das economias da América Latina como estratégia de inserção no mercado mundial. Esse relançamento do pensamento cepalino se deu sobre o nome de “regionalismo aberto” e previa uma adequação das economias regionais às demandas do mercado mundial.<sup>144</sup> Não se tratava mais de promover uma integração que fortalecesse a região contra as tendências estruturais do subdesenvolvimento, buscando superá-lo, mas que contribuísse para aumentar a competitividade dos países no mercado mundial, por meio da abertura comercial e financeira, da desregulamentação e da padronização de normas que trouxessem maior transparência aos acordos.

Foi nesse contexto de liberalização e desregulamentação que os EUA lançaram, em 1994, a proposta de criação de uma Área de Livre Comércio das Américas (Alca), devendo incluir todos os países da América, com exceção de Cuba. A proposta previa um período de

<sup>142</sup> *Ibidem.*

<sup>143</sup> LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia Brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Editora Lacerda, 1999.

<sup>144</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comissão Econômica para América Latina e o Caribe - CEPAL. *El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, 1994.

10 anos para a eliminação das tarifas alfandegárias entre os países-membros, promovendo uma livre circulação de bens, serviços e capitais. O projeto foi discutido ao longo desse período, mas recebeu resistência, não apenas dentro do próprio EUA, mas, sobretudo, em diversos setores das economias latino-americanas.

Samuel Pinheiro Guimarães foi um grande opositor da entrada do Brasil na Alca, tendo sido exonerado do cargo de diretor do Instituto de Pesquisas em Relações Internacionais (Ipri) do Itamaraty em função da crítica feita ao bloco, que estava em discordância da posição oficial do Ministério das Relações Exteriores.<sup>145</sup> Guimarães chegou a afirmar que a Alca seria, em última instância, um plano estadunidense de anexação da economia brasileira.<sup>146</sup>

A Alca foi engavetada em 2005, já em um contexto político e econômico diferente daquele em que surgiu. Seu esgotamento é contemporâneo das novas iniciativas de integração regional, especialmente na América do Sul, onde a Alca encontrou maior resistência. Nesse cenário, fortaleceu-se um recorte sul-americano de integração, já em curso desde a década anterior, mas que ao longo dos anos 2000 foi ganhando uma nova dimensão.

### 1.3.3 O século XXI e a integração sul-americana

O resultado da onda de liberalização e desregulamentação nos anos 1990 nos países da América do Sul foi um aprofundamento da dependência de capitais estrangeiros para financiar os déficits das balanças comerciais. A necessidade de atração de fluxos financeiros demandava altas taxas de remuneração ao capital e garantias políticas que dessem segurança aos investidores privados, sob risco de ocasionar um processo de fuga de capitais.

A agenda neoliberal também teve impacto social proporcional à intensidade de sua aplicação em cada país.<sup>147</sup> O caráter antissocial das reformas contribuiu para um desgaste de partidos e agendas tradicionais, identificados com a velha ordem, o que abriu espaço para a eleição de novas figuras políticas ou de candidatos historicamente conhecidos como de oposição. Assim, foram eleitos Hugo Chávez, na Venezuela (1998); Ricardo Lagos, no Chile (2000); Luís Inácio Lula da Silva, no Brasil (2002); Tabaré Vázquez, no Uruguai (2005); Evo

---

<sup>145</sup> DUAILIBI, JULIA. Brasil só tem a perder com a ALCA, diz embaixador. *Folha de São Paulo*, 14 abr. 2001. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/2001-alca.shtml> >. Acesso em: 17 de setembro, 2021.

<sup>146</sup> GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005

<sup>147</sup> SANTOS, Fábio Luis Barbosa dos. *Além do PT: a crise da esquerda brasileira em perspectiva latino-americana*. São Paulo: Elefante, 2016.

Morales, na Bolívia (2006); Rafael Correa, no Equador (2007); e Fernando Lugo, no Paraguai (2008). Essa “onda progressista” não foi um movimento homogêneo e, portanto, suas clivagens e especificidades não devem ser desconsideradas.<sup>148</sup>

Todavia, apesar de sua heterogeneidade, a “onda progressista” pode ser compreendida como um movimento histórico de alguns países sul-americanos com pontos em comum para além do aspecto eleitoral elucidado acima. Em primeiro lugar, convém destacar que essas economias passaram por um acentuado crescimento econômico no começo da década, muito em função da demanda chinesa por *commodities*, que colaborou para o aumento de preço de produtos primários no mercado internacional. Nesse contexto, a região passou pelo “*consenso das commodities*”,<sup>149</sup> a exploração e exportação de recursos naturais, sobretudo de produtos agropecuários e minerais, em grande escala, como projeto de crescimento econômico.

Depois de uma década em que a liberalização contribuiu para sequências de balanças comerciais deficitárias e uma maior dependência de organismos financeiros internacionais e de fluxos de capitais estrangeiros para financiar tais déficits, o superciclo das *commodities* possibilitou uma rápida injeção de divisas nas economias sul-americanas. Tal processo viabilizou a adoção de certo grau de políticas distributivas, já que tais divisas sustentavam diversos programas sociais, contribuindo para a redução da pobreza, da fome e das desigualdades, sem que isso resultasse em perdas aos maiores concentradores de renda na região.

Por outro lado, a aposta dos governos progressistas no *boom* das *commodities* encontra seus entraves na manutenção de uma condição de vulnerabilidade externa, uma vez que depende do preço desses produtos no mercado internacional, e nas estruturas do neoextrativismo,<sup>150</sup> que contribuem para o acirramento dos conflitos socioambientais, afetando, sobretudo grupos que apoiaram a eleição de tais governos, como sem-terras, camponeses, indígenas e populações tradicionais.<sup>151</sup> Embora tenha havido distribuição de

<sup>148</sup> Para uma análise mais aprofundada das especificidades de cada país na onda progressista sul-americana, ver: DOS SANTOS, Fábio Luis Barbosa. *Uma história da onda progressista sul-americana (1998-2016)*. São Paulo: Elefante, 2019.

<sup>149</sup> SVAMPA, Maristella. *Commodities Consensus: neoextractivism and enclosure of the commons in Latin America*. *South Atlantic Quarterly*, Duke University, n. 114 (1), 2015.

<sup>150</sup> Termo utilizado por alguns autores para definir o modelo de desenvolvimento baseado na exploração de recursos naturais voltada a atender o mercado mundial, especialmente recursos minerais, petrolíferos e monoculturas de exportação. Tal modelo conta com a transnacionalização dos setores extrativistas e também com certo protagonismo de empresas estatais. Para um debate conceitual e sua aplicabilidade para pensar o caso latino-americano, ver: VITTE, Claudette de Castro Silva. *Neoextrativismo e o uso de recursos naturais na América Latina: notas introdutórias sobre conflitos e impactos socioambientais*. *Conexão Política*, Teresina, v.9, p.167-194, jan./jun. 2020.

<sup>151</sup> LERRER, Débora; CARTER, Miguel. “Consenso de commodities”: semeando o conservadorismo político e des-democratizando o Brasil? *Anais do 41º Encontro Anual da Anpocs*. Caxambu, Minas Gerais, out, 2017.

terras pelos governos da Bolívia e do Brasil e, em menor medida, da Venezuela, não houve uma reforma agrária distributiva que tivesse transformado a histórica e desigual distribuição de terras na região.<sup>152</sup> Em muitos casos, o plano de atuação se limitou ao redirecionamento de alguns recursos e na condução de algumas políticas para agricultura familiar. Também não houve ruptura com modelo agrícola dominante, ao contrário, o que se efetivou foi uma expansão do agronegócio e das classes fundiárias a ele vinculadas, cuja parcela da renda contribuiu para subsidiar programas sociais. Esse pacto, que favoreceu uma celebração do modelo neoextrativista nos países sul-americanos no início do século XXI, cerceou o apoio aos grupos mais afetados nesse processo.<sup>153</sup>

Esse “*consenso das commodities*” é central para explicar a confluência de governos neoliberais e governos progressistas em torno de um projeto de integração como a IIRSA. Se por um lado, a IIRSA foi proposta aos outros países sul-americanos pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso e apoiada por nomes como Alberto Fujimori, responsável pelo “*Fujischok*”<sup>154</sup> no Peru, por outro lado, ela foi celebrada por Hugo Chávez e aprofundada na medida em que presidentes progressistas se elegiam com pautas anti-neoliberais. Assim, a IIRSA nasce em um contexto marcado pelo “regionalismo aberto”, como proposta de infraestrutura para escoamento de recursos naturais, dentro dos marcos de uma abertura comercial proposta pela Alca, e se consolida durante a virada progressista sul-americana, mantendo os objetivos de escoamento de *commodities* mesmo após o engavetamento da Alca (2005) e a inclusão da Iniciativa no Conselho de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) da Unasul (2009).

Em detrimento de um recorte latino-americano, a América do Sul ganhou lugar de destaque no discurso diplomático brasileiro desde os anos 1990, se configurando como um espaço de primeira ordem da atuação da política externa brasileira, embora isso não representasse limitações para uma atuação multilateral.<sup>155</sup> Sob liderança do Brasil, os projetos de integração sul-americana foram impulsionados, ganhando particular relevância na agenda dos países da região, sobretudo após a virada do século. Nesse contexto, a região experimentou o relançamento do Mercosul e sua aproximação da Comunidade Andina

<sup>152</sup> VERGARA-CAMUS, Leandro; KAY, Cristóbal. Agribusiness, peasants, left-wing governments, and the state in Latin America: an overview and theoretical reflections. *Journal of Agrarian Change*, vol.17, issue 2, 2017.

<sup>153</sup> LERRER, Débora; CARTER, Miguel. “Consenso de commodities”... *Op. cit.*

<sup>154</sup> Como ficou conhecido o conjunto de medidas neoliberais instauradas durante sua presidência, como redução de subsídios, eliminação de controles cambiais, desregulamentação financeira, privatizações, entre outras medidas compatíveis com as diretrizes do Consenso de Washington.

<sup>155</sup> AMORIM, Celso. Uma visão brasileira do panorama estratégico global. *Contexto internacional*, Rio de Janeiro, vol. 33, nº 2, julho/dezembro, 2011. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/cint/a/PsvbMKM9t3xf3s88sKbMYpq/?format=pdf&lang=pt> >. Acesso em: 20 de setembro, 2021.

(CAN),<sup>156</sup> a expansão da integração física a partir da IIRSA e a criação da Unasul, abrangendo todos os países da América do Sul.

Muitos autores se dedicaram ao estudo da política externa brasileira no início do século XXI, especialmente após a eleição de Lula. É possível notar um esforço de identificar traços de ruptura e continuidade com relação ao governo anterior. Uma condensação desses esforços pode ser encontrada em uma obra intitulada “*A política externa brasileira na era Lula: um balanço*”, que traz diversos artigos de diferentes autores que se debruçaram sobre o tema.<sup>157</sup>

Dentre eles, podemos destacar os estudos de Williams Gonçalves, para quem a política externa do governo Lula poderia ser caracterizada como “nacionalista”, por fazer parte de um programa de governo comprometido com o desenvolvimento do país, com a busca por autonomia no cenário internacional e com a construção de um sistema menos desfavorável aos países em desenvolvimento. Gonçalves identificava uma forte ruptura com relação à política externa adotada ao longo dos anos 1990, a qual ele se referiu como “liberal cosmopolita”, marcada pela aceitação dos projetos dos países desenvolvidos para o sistema internacional, como foi o caso da aceitação do projeto de criação da Alca.<sup>158</sup>

Assim como Williams Gonçalves, Alexandre Fortes também compreende que a política externa do governo Lula tem sua base na Política Externa Independente levada a cabo pelo país na segunda metade do século XX e ameaçada durante os anos 1990. Assim, Fortes identifica um processo de retomada e aprofundamento de algumas diretrizes já postas anteriormente, mas sinaliza para uma ponderação das propostas dos programas de governo entre 1989 e 2002, a medida em que o mundo e o próprio PT passavam por transformações e que a perspectiva de ser eleito presidente da República se tornava mais concreta. Todavia, também indica a existência de uma continuidade em questões centrais, dentre as quais ressaltamos: a) a política externa como vetor do resgate do papel do Estado como indutor e regulador do desenvolvimento nacional; b) a integração sul-americana com ênfase nas relações Sul-Sul; c) a diversificação das relações políticas e econômicas no plano internacional.<sup>159</sup>

Samuel Alves Soares também analisa a política externa brasileira a partir de

<sup>156</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Comissão aprova acordo entre Mercosul e Comunidade Andina*. 27 nov. 2006.

<sup>157</sup> FREIXO, Adriano de; *et al.* (orgs). *A política externa brasileira na era Lula: um balanço*. Rio de Janeiro, Apicuri, 2011.

<sup>158</sup> GONÇALVES, Williams. Panorama da política externa brasileira no governo Lula da Silva. *In*: FREIXO, Adriano de; *et al.* (orgs). *A política externa brasileira na era Lula: um balanço*. Rio de Janeiro, Apicuri, 2011.

<sup>159</sup> FORTES, Alexandre. A política externa do governo Lula: algumas considerações. *In*: FREIXO, Adriano de; *et al.* (orgs). *A política externa brasileira na era Lula: um balanço*. Rio de Janeiro, Apicuri, 2011.

importantes mudanças de orientação com relação ao período FHC, ao mesmo tempo que identifica uma manutenção dos princípios historicamente basilares da diplomacia brasileira, como a busca pela autonomia e pelo desenvolvimento econômico.<sup>160</sup> Ele concorda com a tese de Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni, para quem quem houve uma busca de inserção internacional do país a partir de uma estratégia de “autonomia pela diversificação”.<sup>161</sup> Tal busca por uma inserção internacional mais vantajosa passou por uma tentativa de alinhamento entre diplomacia e Defesa na condução da política externa, especialmente a partir do entendimento de que um enquadramento mais relevante no concerto das nações exigiria a ruptura com um histórico elusivo da Defesa do país.<sup>162</sup> Dentro dessa perspectiva de potência, a política externa brasileira passa adotar medidas mais claras no que tange à Defesa, como o reestabelecimento de um acordo militar com os EUA, em 2010, e uma nova envergadura nas ações no âmbito regional, que contribuiu para criação da Unasul e, no seu escopo, o Conselho Sul-Americano de Defesa (CSD). Todavia, o autor critica uma postura que ele chama de *liderança por proclamação*, uma autodeclaração de protagonismo do Brasil na América do Sul, que poderia debilitar projetos de ações multilaterais e, até mesmo, anti-hegemônicas.

Outra análise importante é a de Miriam Gomes Saraiva que, em diálogos com autores como Leandro Couto,<sup>163</sup> Mônica Hist e Letícia Pinheiro,<sup>164</sup> Maria Regina Soares de Lima<sup>165</sup> e Amado Cervo,<sup>166</sup> identifica novidades com relação à política externa do governo Lula e uma variação entre o primeiro e segundo mandato.<sup>167</sup>

Inicialmente, a autora analisa as continuidades e descontinuidades da política externa do governo Lula. Para isso, sinaliza a existência, especialmente a partir dos anos 1960, de elementos que norteiam a política externa brasileira levada a cabo pelos especialistas do Itamaraty que são o universalismo, a autonomia e a crença no destino do Brasil como potência. Esses princípios teriam orientado historicamente a atuação do Itamaraty, pouco

<sup>160</sup> SOARES, Samuel Alves. A defesa de uma política externa da era Lula: de uma defesa elusiva a uma liderança proclamada. In: FREIXO, Adriano de; *at al.* (orgs). *A política externa brasileira na era Lula: um balanço*. Rio de Janeiro, Apicuri, 2011.

<sup>161</sup> VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 29, n.2, jul./dez., 2007, p.273-335.

<sup>162</sup> Para o autor, historicamente, fatores como a vizinhança hemisférica com os EUA e uma baixa característica belicosa na região fez com que a defesa tivesse menos destaque nas ações governamentais.

<sup>163</sup> COUTO, Leandro. Política externa brasileira para a América do Sul: as diferenças entre Cardoso e Lula. *Civitas*, Porto Alegre, vol.10, n.1, p.23-44, 2010.

<sup>164</sup> HIRST, Mônica; PINHEIRO, Letícia. A política externa do Brasil em dois tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 38, n.1. Brasília: Ibrri, 1995, p.5-23.

<sup>165</sup> LIMA, Maria Regina Soares de. A economia política da política externa brasileira: uma proposta de análise. *Contexto Internacional*, ano 6, n.12, Rio de Janeiro: Iri/Puc-Rio, Rio de Janeiro, 1990, p.7-28

<sup>166</sup> CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

<sup>167</sup> SARAIVA, Miriam Gomes. A América do Sul na política externa do governo Lula: ideias e mudanças. In: FREIXO, Adriano de; *at al.* (orgs). *A política externa brasileira na era Lula: um balanço*. Rio de Janeiro, Apicuri, 2011.

vulnerável às ingerências de política interna e mais condicionada pela interação com os atores externos, levando a um comportamento mais estável da política externa brasileira, baseada em princípios de longo prazo. Todavia, a busca pelo beneficiamento diante das possibilidades abertas por determinados contextos internacionais faz com que a perspectiva de continuidade ande paralela a momentos de descontinuidades.<sup>168</sup>

Entretanto, desde os anos 1990, o monopólio do Itamaraty na formulação da política externa que levaria à defesa dos “interesses nacionais” foi rompido, a partir de uma preocupação e participação cada vez mais ativa da sociedade civil – empresários, imprensa, opinião pública – nos rumos da política internacional. Tal contexto é marcado tanto pela consolidação democrática, quanto pela distribuição desigual de custos e ganhos da política externa em um contexto de abertura da economia, polarizando posicionamentos. Assim, no início dos anos 1990, identifica-se uma crise do paradigma globalista da política externa e uma divisão no interior do Itamaraty em torno de duas correntes de pensamento. A primeira seria uma autonomista, caracterizada pela defesa de uma projeção autônoma e proativa do país no cenário internacional e da reforma das instituições internacionais, de forma a criar espaço para atuação do país. Os autonomistas tinham preocupações político-estratégicas no embate Norte-Sul, direcionavam-se aos países emergentes e visavam a um revisionismo brando da ordem internacional, para garantir espaço para uma projeção enquanto potência global, tendo suas bases em uma liderança regional. A segunda corrente seria de institucionalistas pragmáticos, mais favoráveis a uma liberalização condicionada e a uma defesa dos regimes internacionais vigentes, por representarem valores globais a serem defendidos por todos.<sup>169</sup>

Enquanto a corrente dos institucionalistas pragmáticos estaria à frente da formulação da política externa dos governos FHC, a eleição de Lula teria representado uma consolidação da corrente autonomista como principal influente na formulação da política externa brasileira. No que tange à integração regional sul-americana, os autonomistas acreditavam ser esse um importante instrumento para o desenvolvimento do país, por possibilitar acesso a mercados, fortalecimento da posição do Brasil nas negociações internacionais e espaço de projeção das indústrias brasileiras. Mas, junto aos autonomistas, outra corrente influenciaria a condução da política externa brasileira, em diálogo direto com o Itamaraty, cuja origem está no próprio PT e tem sua personificação em Marco Aurélio Garcia, secretário das relações internacionais do partido. São diretrizes caras a essa corrente: a) priorização da América do Sul como espaço de

---

<sup>168</sup> *Ibidem.* p. 106.

<sup>169</sup> *Ibidem.* p.106-107.

atuação da política externa brasileira, a partir da compreensão de que a integração regional seria elemento basilar do desenvolvimento brasileiro; b) possibilidade de atuação na política internacional de modo a atenuar as tensões e contribuir para um maior equilíbrio entre as nações; c) crença na existência de uma identidade na América do Sul, que demandava um aprofundamento político e social entre os países; d) relações de apoio e solidariedade com governos antiliberais na região; e e) entendimento de que cabia ao Brasil um posição de *paymaster* da integração regional.<sup>170</sup> Para Saraiva, tanto a corrente autonomista, quanto a influência das diretrizes de política internacional que emanavam de dentro do próprio partido, não sem eventuais conflitos de ideias, foram responsáveis pela formulação da política externa do governo Lula, que, em suas próprias palavras:

Com um viés diferente da política externa do governo FHC, a diplomacia autonomista de Lula passou a buscar estratégias mais diretas para valorizar a autonomia das ações brasileiras; reforçar o universalismo através da cooperação Sul-Sul e das instâncias multilaterais; e fortalecer o papel proativo do Brasil na política internacional. Em relação à América do Sul, o governo Lula da Silva demonstrou vontade política no sentido de uma forte articulação dos países da região a partir da centralidade brasileira.<sup>171</sup>

A partir dessa análise, a autora acredita que é possível identificar continuidades com relação à postura tradicional do Itamaraty, especialmente no que tange à compreensão da política externa brasileira como instrumento de desenvolvimento. Mas também identifica que os autonomistas trouxeram uma nova visão das estratégias do país para a América do Sul, prezando pela sua constituição como um líder regional e pelo seu fortalecimento como relevante ator no cenário internacional. Tal papel não se dava pelo aumento da convicção das instituições internacionais vigentes, mas por uma destacada atuação para modificá-las em favor do país e do “Sul Global”.<sup>172</sup>

Com relação específica à América do Sul, especialmente a partir da influência da corrente de política internacional de dentro do partido, há um aprofundamento da integração em termos políticos e sociais, consolidando novos mecanismos de cooperação. Assim, aliou as ideias de prioridade da América do Sul, liderança regional, cooperação e promoção do desenvolvimento. A ala autonomista estava mais voltada para a constituição de uma área de livre comércio para impulsionar o desenvolvimento brasileiro e a ala do PT, que tinha menos influência na condução da política externa, voltava-se mais para uma integração social e política. A agenda do Brasil para região, com uma posição de liderança e de expansão de seus

---

<sup>170</sup> *Ibidem.* p. 108-109.

<sup>171</sup> *Ibidem.* p.109.

<sup>172</sup> *Ibidem.* p. 113.



investimentos gerou reações em países como a Argentina, da qual não conseguiu apoio na empreitada de um assento permanente no Conselho de Segurança. Paralelamente, a estratégia de Kirchner de desenvolver o parque industrial argentino, colocando alguns entraves à integração comercial com o Brasil, contribuiu para a diminuição do interesse de alguns setores econômicos brasileiros com relação ao Mercosul. Tal cenário contribuiu para algumas mudanças da política externa brasileira no segundo mandato Lula.<sup>173</sup>

A partir de então, há um reforço do ativismo internacional a partir de uma maior participação em diversos fóruns, sob perspectiva da reformulação das instituições internacionais. Há também uma intensificação das relações com outros países emergentes, com acordos de transferência tecnológica e ação conjunta nas negociações internacionais. No que tange à América do Sul, o contexto que emerge com o engavetamento da Alca e a falta de uma clara política estadunidense para a região contribuíram para uma intensificação da promoção de iniciativas de integração na região, sobre liderança do Brasil, como é o caso da Unasul. Também fica mais evidente a utilização da região como base de expansão e desenvolvimento econômico para o Brasil, com ampliação da projeção das indústrias brasileiras, considerando a limitação do parque industrial de outros países.<sup>174</sup>

Essa postura do Brasil para a América do Sul provocou algumas tensões, como pôde ser verificado na nacionalização dos hidrocarbonetos pelo governo de Evo Morales e na busca do governo de Fernando Lugo por reformas no Tratado de Itaipu. Tais contendas foram encaradas pela diplomacia brasileira levando em conta uma disposição em arcar com os custos da integração. A defesa de tal disposição fica expressa na fala de Samuel Pinheiro Guimarães que, enquanto secretário-geral das Relações Exteriores do MRE, foi questionado em entrevista ao *Valor Econômico* se o Brasil não vinha fazendo concessões demais aos seus vizinhos em detrimento dos interesses do país:

A ajuda aos vizinhos reverte em benefício do Brasil. A construção da infraestrutura, o desenvolvimento industrial, o aumento de demanda cria oportunidades não só para as empresas brasileiras, mas para nossos trabalhadores, pois aumenta a demanda por produtos e serviços brasileiros. O extraordinário aumento das exportações brasileiras, assim como os investimentos de empresas brasileiras nos últimos seis anos prova isto.<sup>175</sup>

Vamos a algumas considerações. Ao que pese as diferenças nas abordagens dos autores aqui dispostos sobre a atuação da política externa brasileira, alguns pontos são

---

<sup>173</sup> *Ibidem*. p.114.

<sup>174</sup> *Ibidem*. p.116.

<sup>175</sup> GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Entrevista ao jornal *Valor Econômico*. Brasília, 14 jul. 2008. *Apud* *Ibidem*. p. 117.

convergentes. Em primeiro lugar, a identificação de um aprofundamento ou uma intensificação da priorização dada à América do Sul enquanto espaço de atuação da política externa brasileira. Como vimos, tal perspectiva já estava posta no período FHC e se acentuou à medida que o neoliberalismo e a adoção das regras do jogo internacional intensificaram as assimetrias entre os países. Com relação à Alca, apesar do engavetamento ter se dado apenas em 2005, durante a década de 1990, a postura com relação ao projeto dos EUA para a integração sul-americana não foi de adesão irrestrita, ou de um posicionamento imaturo da política externa brasileira. Pelo contrário, emerge um período de cuidadosas negociações em torno no avanço da Alca e uma aproximação dos países sul-americanos, liderados pelo Brasil, para garantir força na disputa por acordos mais favoráveis às frações de classe brasileiras, especialmente após a evidente resistência estadunidense em abrir seus mercados para produtos agrícolas brasileiros.<sup>176</sup>

Tal perspectiva abre um segundo ponto que merece aprofundamento, que é sobre a defesa dos interesses brasileiros a partir da política externa. Não discordamos inteiramente das análises aqui iluminadas sobre a existência de correntes de atuação do Itamaraty, baseadas em valores historicamente defendidos pelos burocratas. Tampouco que a condução da política externa brasileira foi, tanto nos governos FHC quanto nos governos Lula, regidas pela busca de um certo desenvolvimento, ainda que com diferenças nas estratégias para tal. Entretanto, como nos lembra Gramsci, a construção da hegemonia de classes dominantes perpassa diferentes *aparelhos privados de hegemonia*, capazes de difundir suas visões de mundo às mais distintas esferas da sociedade, perpassando o Estado em sentido estrito - e seus “técnicos” -, ainda que tal difusão adequue/inclua perspectivas dissidentes, o que faz parte do jogo da construção da hegemonia.

Assim, é evidente que existe uma justificativa teórica para a defesa dos “interesses do Brasil no exterior”. Isso pode ser observado na fala de Samuel Pinheiro Guimarães, para quem a atuação do aparelho de Estado brasileiro em prol da expansão das exportações e dos investimentos de empresas brasileiras no exterior favorece os “nossos trabalhadores”, a partir da demanda por produtos e serviços. Tal movimento faz parte do jogo dos países no mundo capitalista e é especial preocupação daqueles que experienciaram crises de desemprego e fuga de capitais no final do século XX.

Entretanto, esta tese busca lançar luz sobre os interesses que são muitas vezes eclipsados por tais discursos, ou que carecem de análises críticas acerca de seus impactos e de

---

<sup>176</sup> Tal ponto será melhor abordado no Capítulo 4.

seus limites. É justamente o apagamento da outra face da defesa dos interesses de um país que contribui para *legitimar* tais projetos, muitas vezes acriticamente. Ou, ainda, a não inclusão de uma perspectiva de disputa classista pela condução do aparelho de Estado lança acadêmicos, burocratas, militantes, políticos, trabalhadores, estudantes, etc., na vigorosa defesa de determinados projetos, inviabilizando ou dificultando alternativas ao projeto em curso.

Essa defesa dos *interesses do Brasil* é um lugar corrente no discurso no discurso do governo federal que, em 2004, enviou uma mensagem ao Congresso na qual é possível evidenciar a priorização da América do Sul em sua agenda de política externa. A região aparece como central para uma aliança estratégica em vista de uma melhor inserção no cenário internacional:

Nesse mundo multipolar, nem o Brasil nem a América do Sul podem ser absorvidos por qualquer um desses pólos. A defesa de nossos interesses exige a construção da unidade sul-americana e a aliança estratégica com a Argentina. Daí a determinação de fortalecer o Mercado Comum do Cone Sul- Mercosul e de acelerar os acordos comerciais e de infra-estrutura, com vistas à integração sul-americana.<sup>177</sup>

A liderança do Brasil na integração sul-americana está, por um lado, ligada a sua preponderância territorial e econômica, mas também decorre de uma estratégia de inserção internacional na qual a América do Sul se tornou uma base de projeção de influência e uma plataforma de expansão política e econômica internacional. A partir daquilo que se convencionou chamar de relações Sul-Sul – que também engloba sua relação com países da África e outros países em desenvolvimento, como aqueles que compõem o BRICS -, o Brasil buscou ganhar apoio nas negociações com outros países, sobretudo dentro de organismos internacionais, como na Organização Mundial do Comércio (OMC) e na Organização das Nações Unidas (ONU). Com relação a esta última, o Brasil chegou a lançar uma campanha para angariar apoio a sua adesão como membro permanente do Conselho de Segurança.<sup>178</sup>

Tal perspectiva também é destacada para Simões, para quem a política do Brasil para a região no novo século deve ser entendida como um deslocamento do eixo da economia mundial para o Sul. É nesse sentido que ele destaca a América do Sul como um mercado para as exportações brasileiras, sobretudo de produtos manufaturados, e denuncia os subsídios e barreiras elevadas nos países centrais para impedir o acesso de sua produção agropecuária.

<sup>177</sup> BRASIL. *Inserção soberana*. Mensagem ao Congresso Nacional. 2004. Disponível em: < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/mensagem-ao-congresso/pdfs/2004-insercao-soberana.pdf> /view >. Acesso em: 20 de setembro, 2021.

<sup>178</sup> KUNRATH, Bruna; DA SILVA, André Luis Reis. Brasil e Índia na Reforma do Conselho de Segurança da ONU: o posicionamento dos Membros Permanentes e os apoios regionais. *Carta Internacional*, vol. 9, n. 11, 2014.

Também destaca a presença das empresas brasileiras que colaboravam “para transformar a infraestrutura dos países vizinhos, com a construção de estradas, aeroportos, hidrelétricas, petroquímicas”.<sup>179</sup> Ressalta, ainda, o papel do governo brasileiro de financiador desses projetos, sobretudo por parte do BNDES, apontando para o fato de que o total de financiamento em 2009, para a América do Sul, teria chegado a US\$ 8 bilhões.<sup>180</sup>

Simões ainda sinaliza que a primeira reunião de Chefes de Estado e de Governo da América do Sul, ocorrida em 2000, teria sido o “marco zero”<sup>181</sup> do processo que levaria ao lançamento da IIRSA e à posterior criação da Unasul. Segundo o autor, até a Cúpula de Cuzco, em 2004, não teria havido ruptura com o paradigma de desenvolvimento para fora, já que ainda não existia a visão política de que a América do Sul poderia ter importante papel na solução de seus próprios problemas. Faltava, segundo Simões, “a ambição de gerar um desenvolvimento para dentro da América do Sul, unificando os países da região em projetos comuns para ajudar a superar de deficiências em distintas áreas e resolver problemas que exigem concertação política e cooperação”.<sup>182</sup>

A Cúpula de Cuzco teria sido um ponto de inflexão por ter sido o momento em que a Comunidade Sul-Americana das Nações (Casa) foi lançada, iniciativa que, posteriormente, orientou a constituição do Tratado Constitutivo da Unasul, assinado pelos 12 países da região no dia 23 de maio de 2008, em Brasília. A Unasul foi formulada para ser um espaço de articulação e aproximação dos países do continente, ampliando as possibilidades de integração de uma perspectiva apenas comercial para incluir as áreas de investimento, energia, segurança, saúde, educação e infraestrutura. A concepção de integração sul-americana que orienta a Unasul, nas palavras do autor, é a de:

utilizar a proximidade física e os objetivos comuns [...] para potencializar os respectivos projetos nacionais de desenvolvimento, o que representa um rompimento com o paradigma histórico de buscar o desenvolvimento dando as costas para a própria região.<sup>183</sup>

Ao voltar-se para a região, na perspectiva de Simões, o Brasil estaria adotando uma política externa solidária e, ao mesmo tempo, pragmática. Solidária em função da defesa de valores que coadunam com uma busca por uma ordem internacional que não seja “imposta

---

<sup>179</sup> SIMÕES, Antônio José Ferreira. *Integração: sonho e realidade na América do Sul*. Brasília: FUNAG, 2011, p.15.

<sup>180</sup> *Ibidem*, p.15.

<sup>181</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>182</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>183</sup> *Ibidem*, p. 26.

pelos mais fortes”<sup>184</sup> e pragmática por estar defendendo os “interesses nacionais do Brasil no início do século”.<sup>185</sup> Ainda, afirma que a solidariedade seria aquilo que legitima a atuação do Brasil na América do Sul, possibilitando alcançar os objetivos pragmáticos de defesa dos interesses nacionais.

O livro escrito por Simões e publicado pela Fundação Alexandre de Gusmão, vinculada ao Ministério das Relações Exteriores, traz, em grande medida, uma chave interpretativa da atuação internacional do Brasil que ganhou eco na academia. Entretanto, como posto anteriormente, é necessário problematizar aquilo que se entende por “*interesses nacionais*”. O próprio autor, assim como Samuel Pinheiro Guimarães, sinalizou a expansão das empresas brasileiras pelo continente sul-americano, embora tenha afirmado que não seria interesse do Brasil reproduzir subordinações históricas na região, nem reforçar a imagem de um país que impõe seus interesses em detrimento dos demais. O autor parece querer responder a possíveis críticas de uma ação imperialista do Brasil, alegando que os países que têm interesses econômicos no cenário internacional costumam utilizar poderio militar, o que não era o caso do Brasil, que necessitava oferecer contrapartidas para que os acordos fossem benéficos a todas as partes envolvidas. Em suas palavras: “nossa expansão capitalista na região não pode provocar reações adversas, sob risco de nos prejudicar. Pelo contrário, deve ser vista de forma favorável”.<sup>186</sup> O autor afirma, ainda, que “os superávits brasileiros com a região e a penetração dos investimentos brasileiros nos países sul-americanos demonstram que a região é a *fronteira natural* da expansão da economia nacional”.<sup>187</sup> Assim, as assimetrias estruturais que cada vez mais separavam o Brasil do resto do subcontinente deveriam ser compensadas não com ações imperialistas tradicionais, mas com um “desenvolvimento genuíno de toda região”.<sup>188</sup>

Tal quadro evidencia que a estratégia de inserção internacional do Brasil no início do século XXI, que teve como prioridade a integração sul-americana, contribuiu para sua política econômica de expansão e internacionalização das chamadas “campeãs nacionais”, as grandes favorecidas pelos “*interesses nacionais*”, dentre as quais destacamos as empresas de construção pesada e grandes grupos do agronegócio.

Nesse intento, a utilização da América do Sul como plataforma de expansão dos grandes grupos privados no Brasil contou com um importante apoio da política externa

---

<sup>184</sup> *Ibidem*, p. 40.

<sup>185</sup> *Ibidem*, p. 40.

<sup>186</sup> SIMÕES, Antônio José Ferreira. *Integração... Op. cit.*, p. 51.

<sup>187</sup> *Ibidem*, p. 51. Grifo nosso.

<sup>188</sup> *Ibidem*, p. 51.

brasileira que atuou como construtora de um consenso em torno de projetos específicos de integração regional, contribuindo inclusive para marginalizar outros projetos regionais com potencial inovador, como a Alternativa Bolivariana para as Américas (Alba) e a consolidação do Banco do Sul, que contou com objeções do Banco Central e do Ministério da Fazenda do Brasil.<sup>189</sup>

Além do apoio em termos de política externa, a integração sul-americana e a expansão internacional de empresas sediadas em território brasileiro também contaram com expressivos aportes do governo, sobretudo por meio do BNDES, responsável pelo financiamento de diversas obras na América do Sul, com a contrapartida das suas execuções por construtoras brasileiras.

A IIRSA é um emblema da proposta de integração sul-americana liderada pelo Brasil. Ao mesmo tempo em que favorece a criação de corredores logísticos de exportação para grandes grupos do agronegócio presentes no país, facilitando o escoamento da produção no momento do *boom das commodities*, também contribui para a expansão da atuação de suas grandes empreiteiras na América do Sul. Todo esse processo tem respaldo financeiro e político do aparelho de Estado brasileiro. No campo financeiro, o BNDES foi um dos grandes responsáveis por realizar aportes para viabilizar a integração física e, no que tange à política externa, é notável seu comprometimento com a criação de um consenso em torno desse projeto de integração regional. Nesse sentido, é emblemática a fala do ex-presidente Lula na abertura do Colóquio “Brasil: ator Global”, em 2005:

Temos acelerado projetos para a integração da infraestrutura física regional, para o que contamos, inclusive, com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Possivelmente, no próximo ano, nós teremos pelo menos uma obra de infra-estrutura financiada pelo Banco de Desenvolvimento brasileiro em cada país da América do Sul, tornando realidade o sonho histórico que motivou tantas e tantas lutas na América do Sul.<sup>190</sup>

Para compreender o que foi a política das “campeãs nacionais” como projeto de inserção internacional do Brasil, convém destacar a atuação de uma instituição fundamental no favorecimento e na expansão dessas grandes empresas: o BNDES.

---

<sup>189</sup> SANTOS, Fábio Luis Barbosa dos. *Uma história da onda... Op. cit.*

<sup>190</sup> LULA DA SILVA, Luiz Inácio. *Discursos Selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília, FUNAG, 2008, p. 46.

#### 1.4 O BNDES e o favorecimento de empresas dos setores da construção pesada e do agronegócio no início do século XXI

Criado em 1952 ainda com a nomenclatura de Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico,<sup>191</sup> o BNDES, já em seu nascimento, era uma agência estatal que atuava de forma a criar condições institucionais e infraestruturais para acelerar o desenvolvimento do capitalismo brasileiro,<sup>192</sup> sendo utilizado no governo Vargas para financiar empresas estatais e tendo relevante atuação para a constituição do Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek.

No começo de sua atuação, no contexto da política de substituições de importações, onde se pensava a industrialização voltada para o abastecimento do mercado interno, existia uma visão de que a agropecuária representava o “atraso”, devendo, portanto, ter a sua participação no PIB reduzida, cedendo progressivamente lugar à indústria. Nesse contexto, o BNDES nasceu para ser provedor do financiamento da maturação de longo prazo do setor industrial. Seus fundos foram, em grande escala, destinados à indústria siderúrgica, sendo os investimentos destinados ao complexo agroindustrial bastante tímidos naquele momento, limitando-se a 3% dos montantes totais,<sup>193</sup> utilizados em apoio a empreendimentos como frigoríficos, matadouros, armazéns e silos.<sup>194</sup>

A partir do golpe de 1964, o banco passou a fazer maiores aportes para indústrias de propriedade privada nacional, a começar pelas empresas do setor de aço, seguidas por indústrias do setor de base. Entre as décadas de 1960 e 1970, o banco também financiou indústrias complementares das atividades agropecuárias, sobretudo a indústria alimentícia.<sup>195</sup> Com uma política de financiamento em que as taxas de juros chegavam a ser menores que a inflação oficial, o financiamento de empresas privadas funcionava como uma injeção de dinheiro público em favor do setor privado, uma vez que seus recursos tinham origem nas

---

<sup>191</sup> O “S” de Social seria inserido apenas 30 anos depois, em maio de 1982.

<sup>192</sup> OLIVEIRA, Alexandre Lourenço de. *O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e a transnacionalização do grande capital brasileiro (1990-2010)*. Dissertação (Mestrado em História). Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2018.

<sup>193</sup> BEL FILHO, Egmar Del; et. al. Apoio do BNDES à agroindústria: retrospectiva e visão de futuro. In: *BNDES 60 anos: perspectivas setoriais*. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2012.

<sup>194</sup> Grandes caixas e/ou cones utilizados para armazenar produtos agrícolas antes de serem ensacados.

<sup>195</sup> FAVERET FILHO, Paulo; PAULA, Sergio de. A Agroindústria. In: *BNDES 50 anos: histórias setoriais*. São Paulo, 2002.

arrecadações tributárias, especialmente naquelas ancoradas nas relações salariais.<sup>196</sup>

Assim, já durante o período ditadura civil-militar, o BNDES tinha uma posição consolidada como principal fonte de investimento subsidiado de longo prazo para empresas privadas, função que se fragilizou com a crise fiscal da década de 1980, mas que não foi questionada.<sup>197</sup>

Com o objetivo de reduzir as importações de petróleo no contexto de alta do preço em função dos dois choques da década de 1970 e das restrições em função do esgotamento do fácil acesso ao crédito internacional, o governo lançou, em 1979, o Proálcool e o BNDES participou financiando operações industriais de implantação de destilarias e também financiando lavouras de cana-de-açúcar. Entretanto, os níveis de investimento mantiveram-se baixos até 1991, pois contavam com instrumentos de financiamento restritos, que não tinham abrangência institucional para a área.<sup>198</sup> Tais operações eram feitas de forma indireta e tentando não sobrepor a atuação do Banco do Brasil, o principal agente de financiamento agropecuário até aquele momento.<sup>199</sup>

Nos anos 1990, o BNDES consolidou seu apoio ao agronegócio,<sup>200</sup> criando, já no começo da década, o programa Finame Agrícola, possibilitando que a aquisição de máquinas agrícolas contasse com as mesmas condições de financiamento das máquinas industriais.<sup>201</sup> Além disso, com a condição desfavorável pelo qual passou a agropecuária ao longo da década, com a valorização do real, a elevação da taxa de juros e a queda no preço dos principais produtos agrícolas a partir de 1994, muitos produtores ficaram endividados com os financiamentos feitos com taxas pós-fixadas, ao mesmo tempo em que suas receitas caíam. Nesse sentido, em 1997, o BNDES criou o Finame Especial, como forma de possibilitar aos produtores o financiamento com taxas pré-fixadas, reduzindo os riscos oriundos de alterações de mercado.<sup>202</sup>

Foi também na década de 1990 que o BNDES se tornou um “sócio proprietário do

---

<sup>196</sup> GHIBOUDI, Javier; LALTUF, Igor. Uma aproximação à economia política do BNDES no período 2003-2014. In: VAINER, Carlos; BRAGA, Flávia. *BNDES: grupos econômicos, setor público e sociedade civil*. Rio de Janeiro: Garamond, 2017.

<sup>197</sup> *Ibidem*.

<sup>198</sup> FAVERET FILHO, Paulo; PAULA, Sergio de. *A Agroindústria... Op. cit.*

<sup>199</sup> BEL FILHO, Egmar Del; et. al. Apoio do BNDES à agroindústria... *Op. cit.*

<sup>200</sup> Além dos próprios programas do BNDES, o banco teve participação, em conjunto com outros bancos, no financiamento de outros programas do governo federal voltados para o setor, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), de 1996, e o Programa de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras (Moderfrota), de 2000.

<sup>201</sup> BEL FILHO, Egmar Del; et. al. Apoio do BNDES à agroindústria: retrospectiva e visão de futuro. In: *BNDES 60 anos: perspectivas setoriais*. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2012.

<sup>202</sup> *Ibidem*.



capital privado”<sup>203</sup> a partir de um reagrupamento de vários grupos que tinham se beneficiado do “desenvolvimentismo”, então criticado pela cartilha do Consenso de Washington, e mantiveram forte apoio financeiro estatal, como a construção civil, as empresas de insumos básicos e a agroindústria. Nesse contexto, o BNDES foi o encarregado por conduzir o Programa Nacional de Desestatização (PND), que resultou na privatização de grandes empresas nas áreas de comunicação, infraestrutura de transporte, distribuição de energia e siderurgia durante os governos de Fernando Henrique Cardoso. Nas palavras de Ghibaudi e Laltuf:

O Banco [BNDES], e os então criados Fundos de Pensão dos trabalhadores das empresas que continuaram públicas – como o Banco do Brasil e a Petrobrás – se converteram nos principais sócios dos grupos privados nacionais, que tinham seu núcleo e origem na construção civil, nos insumos básicos e na agroindústria. Para além da co-propriedade formal, o novo complexo de empresas surgidas das privatizações ficaria sob comando real e efetivo dos grupos privados favorecidos.<sup>204</sup>

Ao mesmo tempo em que operou nesse grande projeto de privatizações pelo Programa Nacional de Desestatização, o BNDES atuou na expansão internacional de grupos privados. Destaca-se, neste contexto operacional, a criação do Programa de Financiamento às Exportações de Máquinas e Equipamentos (Finamex), em 1990, e a inauguração do programa de financiamento às exportações, o BNDES-Exim, em 1997.<sup>205</sup> Além do financiamento de bens de capital, o BNDES-Exim apoiava a exportação de serviços de engenharia e de bens como eletrônicos, produtos petroquímicos, alimentos e outros, tendo sido seus primeiros aportes utilizados para financiar exportações para o Equador de bens e serviços brasileiros vinculados ao setor de engenharia.<sup>206</sup>

Esses programas, somados ao cenário de abertura comercial e financeira, à integração ao Mercosul, à desativação dos monopólios estatais, à desregulamentação dos mercados agrícolas e às mudanças no crédito rural e nas políticas de preço mínimo, contribuíram para uma série de fusões e aquisições com participação de capitais estrangeiros e nacionais, o que concorreu para um processo mais amplo de centralização de capitais.<sup>207</sup>

<sup>203</sup> GHIPOUDI, Javier; LALTUF, Igor. Uma aproximação à economia política do BNDES no período 2003-2014. In: VAINER, Carlos; BRAGA, Flávia. *BNDES: grupos econômicos, setor público e sociedade civil*. Rio de Janeiro: Garamond, 2017, p. 41.

<sup>204</sup> GHIPOUDI, Javier; LALTUF, Igor. Uma aproximação à economia política do BNDES no período 2003-2014. In: VAINER, Carlos; BRAGA, Flávia. *BNDES: grupos econômicos, setor público e sociedade civil*. Rio de Janeiro: Garamond, 2017, p. 41 e 42.

<sup>205</sup> OLIVEIRA, Alexandre Lourenço de. *O Banco Nacional de Desenvolvimento... Op. cit.*

<sup>206</sup> VASCONCELOS, Patrícia Mara Cabral de. As construtoras brasileiras e o processo de integração regional na América do Sul. *Polis: Revista Latinoamericana*, vol. 13, nº 39, 2014, p. 151-172.

<sup>207</sup> Para um panorama mais detalhado sobre fusões e aquisições nos anos 1990, ver: SIFFERT FILHO, Nelson; SOUZA E SILVA, Carla. As grandes empresas nos anos 90: respostas estratégicas a um cenário de mudanças.

Desde a criação do BNDES-Exim, houve um aumento significativo do financiamento às exportações de vários setores da economia brasileira. Essa linha de crédito do BNDES já tem resultado na ampliação do financiamento das exportações em seus anos iniciais, o que se evidencia ao levantar que entre 1996 e 2000 o banco passou de 0,8% a 5,6% na sua participação no total das exportações brasileiras.<sup>208</sup> Tais números ainda seriam alargados no início dos anos 2000, em função da ampliação de seu escopo de atuação, do aumento de seus recursos para investimento e da criação de novas linhas de crédito.

Em 2002, o BNDES passou por uma alteração em seu estatuto, aprovando o financiamento de investimentos de empresas brasileiras no exterior. Tal mudança, presente no novo estatuto, modificado entre o primeiro e segundo turno das eleições presidenciais pelo Decreto nº 4.418,<sup>209</sup> tinha como objetivo a criação de uma linha de estímulo à inserção de empresas brasileiras no exterior (o Programa de Apoio a Investimentos de Empresas Brasileiras de Capital Nacional no Exterior), por meio do apoio a projetos ou implementação de investimentos em outros países, desde que fossem formadas apenas por capitais nacionais e contribuíssem para exportações de produtos domésticos.<sup>210</sup>

Como vimos no começo deste capítulo, não houve ruptura do tripé macroeconômico neoliberal com a eleição de Lula, mantendo-se, a partir de 2003, políticas fiscais e monetárias ortodoxas. Entretanto, o BNDES passou a ser ocupado por Carlos Lessa, que manteve fortes críticas à gestão anterior e teve atuação destacada no impulsionamento de um projeto de desenvolvimento ancorado nas “campeãs nacionais”. Já em 2003, no informe do BNDES que anunciou as parcerias para a integração sul-americana,<sup>211</sup> Lessa declarou que interessava ao BNDES financiar uma integração regional que potencializasse as vocações naturais do continente.<sup>212</sup>

*Revista BNDES*, s/d. Disponível em: < [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/11335/2/A%20Economia%20Brasileira%20nos%20Anos%2090\\_As%20Grandes%20Empresas%20nos%20Anos%2090\\_Respostas%20Estrat%C3%A9gicas\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/11335/2/A%20Economia%20Brasileira%20nos%20Anos%2090_As%20Grandes%20Empresas%20nos%20Anos%2090_Respostas%20Estrat%C3%A9gicas_P.pdf) >. Acesso em: 25, set, 2021.

Para tabela completa sobre fusões e aquisições no setor de alimentos, ver: SILVA, Elizabeth Rosa; REUDIGER, Marco Aurélio; RICCIO, Vicente. A Internacionalização do Agronegócio Brasileiro: Gradualismo, Aprendizagem e Redução dos Custos de Transação. *XXXI Encontro da ANPAD*. Rio de Janeiro, 22 a 26 de setembro, 2007.

<sup>208</sup> OLIVEIRA, Alexandre Lourenço de. *O Banco Nacional de Desenvolvimento... Op. cit.*

<sup>209</sup> PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Decreto nº 4.418*, de 11 de outubro de 2002. Aprova novo Estatuto Social da empresa pública Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Brasília, 14 de outubro de 2003. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4418.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4418.htm) >. Acesso em: 26 de set., 2021.

<sup>210</sup> ALEM, Ana Claudia; CAVALCANTI, Carlos Eduardo. O BNDES e o apoio à internacionalização das empresas brasileiras: algumas reflexões. *Revista do BNDES*, vol. 12, n. 24, p. 43-76, 2005.

<sup>211</sup> Este documento apresenta a parceria com a Corporação Andina de Fomento (CAF), para o financiamento de projetos de integração física no continente. Ver: *Informe BNDES*, nº 173, agosto, 2003.

<sup>212</sup> *Informe BNDES*, nº 173, agosto, 2003.

Com a ampliação de sua área de atuação e sua consolidação no financiamento da integração regional, o BNDES deu um salto nos créditos concedidos pela linha Exim: de 2003 a 2009, tal valor passou de US\$ 42 milhões para US\$ 1,26 bilhão, um aumento de, aproximadamente, 3.000%.<sup>213</sup> Para se ter uma ideia das proporções tomadas pelo BNDES enquanto banco de desenvolvimento no início do século XXI, cabe ressaltar que, em 2010, o volume de sua movimentação de crédito superou os créditos concedidos pelo próprio Banco Mundial e ultrapassou significativamente os montantes oferecidos pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, no mesmo ano.<sup>214</sup>

As fontes de financiamento do BNDES vêm principalmente do Tesouro Nacional,<sup>215</sup> do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e dos depósitos compulsórios do PIS-PASEP.<sup>216</sup> Suas políticas de empréstimos têm juros subsidiados, uma vez que suas taxas são frequentemente menores do que a taxa Selic, base de emissão dos títulos governamentais. Assim, a diferença de custo de captação de recursos pelo governo e os juros subsidiados resultam em déficits que têm impacto na dívida nacional.<sup>217</sup>

Como maiores beneficiários dessa política do BNDES destacam-se os setores concentrados da economia brasileira, especialmente os da construção civil<sup>218</sup> e da exportação de produtos primários, sobretudo de soja, carne, etanol, minérios e petróleo. Como justificativa, tem-se a máxima de que tais setores são os mais competitivos no mercado internacional.<sup>219</sup> O caso das construtoras brasileiras é o mais evidente nesse processo de beneficiamento. A partir de dados dos BNDES, entre 2009 e 2012, houve uma variação entre 17 e 40 empresas beneficiadas pelo programa de apoio às exportações. Porém, as grandes construtoras brasileiras, junto com a Embraer, foram responsáveis pela maior parte dos

---

<sup>213</sup> DOS SANTOS, Fábio Luis Barbosa. *Uma história da onda... Op. cit.*

<sup>214</sup> *Ibidem.*

<sup>215</sup> Aqui cabe destacar que houve uma mudança significativa na origem dos recursos do BNDES. Até 2008, a maior parte de seu fundo era oriundo dos impostos ligados às relações trabalhistas (FAT-PIS-PASEP). Tal marca foi ultrapassada pelos aportes do Tesouro Nacional que, se em 2007 não correspondia a 8% dos ativos, com R\$ 13 bilhões correntes, chegaram a representar 57,2% em 2014, com R\$ 470 bilhões. GHIBOUDI, Javier; LALTUF, Igor. *Uma aproximação à economia... Op. cit.*

<sup>216</sup> BNDES. *Fonte de Recursos*. Agosto, 2021.

<sup>217</sup> A título de ilustração, segundo dados expostos por Dos Santos, o custo fiscal desses empréstimos em 2009 chegou a aproximadamente 85% dos recursos destinados ao Bolsa Família no mesmo ano. Para mais informações ver: DOS SANTOS, Fábio Luis Barbosa. *Uma história da onda... Op. cit.*

<sup>218</sup> Aqui cabe destacar que várias outras políticas do BNDES se voltaram para o setor da construção pesada, como foi o caso da alteração no Programa de Modernização do Parque Industrial Nacional (Modernaq), que passou a incluir, a partir de 2004, empresas da construção. O programa promove o financiamento da compra de máquinas e equipamentos para aprimorar indústrias nacionais e inicialmente incorporava apenas as extrativistas e de transformação. Para mais informações, ver: BNDES. *BNDES passa a incluir empresas de construção civil no Modernaq*. 11 de outubro de 2004. Disponível em: < [https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20041011\\_not898](https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20041011_not898) >. Acesso em: 25 de set, 2021.

<sup>219</sup> DOS SANTOS, Fábio Luis Barbosa. *Uma história da... Op. cit.*

desembolsos realizados, chegando, em 2013, a mais de 95% do valor total dos dispêndios para 36 empresas que receberam o financiamento naquele ano.<sup>220</sup>

Outro braço do BNDES no favorecimento da expansão de determinados grupos da economia brasileira é o BNDES Participações S.A (BNDESPar), que realiza capitalizações de empresas por aquisição de ações ou por debêntures. Dentre algumas das empresas beneficiadas pela capitalização do banco, podemos destacar o grupo J&F (JBS, Eldorado Celulose, entre outras)<sup>221</sup> e o grupo Odebrecht.<sup>222</sup>

Para Fábio Luis Barbosa dos Santos, a atuação do BNDES contribuiu para intensificar a concentração de capitais em alguns setores da economia nacional, movimento que se acelera a partir de 2008, dada a crise mundial, e que atingiu seu auge em 2010. Nesse período, foram registradas mais de 70 operações de fusões e aquisições, envolvendo empresas como JBS, Fibria, Vale, Ambev e Brasil Foods.<sup>223</sup>

No que tange especificamente ao agronegócio, Alessandro Francisco Trindade de Oliveira aponta que, para além do *boom de commodities* no mercado internacional, o que explica o bom desempenho do setor no início do século é a sua articulação com uma cadeia de produção mais ampla, que inclui a agroindústria e a logística. Nessa estratégia, o BNDES teve um papel fundamental apoiando programas como o Pronaf, que embora criado nos anos 1990 só atinge significativos montantes após 2005; o Moderfrota, que contribuiu para aumentar a mecanização do campo, viabilizando saltos de produtividade; e os programas voltados para cooperativas como o Prodecoop e o Prograp-Agro, que atuaram disponibilizando créditos para modernizar infraestrutura produtiva e distributiva, além de contribuiu para garantia de capital de giro após a crise de 2008.<sup>224</sup>

O BNDES também teve participação chave para a internacionalização de empresas do agronegócio, principalmente a partir de 2005, por meio da atuação do BNDESPar,

---

<sup>220</sup> Tais dados podem ser encontrados em: VASCONCELOS, Patrícia Mara Cabral de. As construtoras brasileiras e o processo... *Op. cit.*

<sup>221</sup> Entre 2003 e 2017 o desembolso do BNDES foi de 31,2 bilhões, em valores atualizados de 2019. Informação disponível em: BNDES. *O BNDES e a JBS*. Disponível em: < <https://aberto.bndes.gov.br/aberto/caso/jbs/> >. Acesso em: 26 set. 2021.

<sup>222</sup> Entre 2003 e 2018, o BNDES desembolsou o equivalente a 51,3 bilhões, em valores atualizados de 2019. A maior parte dos desembolsos foi feita entre 2008 e 2015, 89% do total. Boa parte desse dinheiro foi utilizado para exportação de bens e serviços de engenharia, sendo o recurso liberado para a empresa e a dívida assumida pelo país contratante. Em segundo lugar, encontram-se os empréstimos para o grupo realizar projetos de infraestrutura no Brasil e, por fim, encontram-se investimentos em ações nas empresas do grupo do setor de transporte (OTP) e do setor agropecuário (Atvos). Informações disponíveis em: BNDES. *O BNDES e a Odebrecht*. Disponível em: < <https://aberto.bndes.gov.br/aberto/caso/odebrecht/> >. Acesso em: 26 set. 2021.

<sup>223</sup> DOS SANTOS, Fábio Luis Barbosa. *Uma história da onda...* *Op. cit.*

<sup>224</sup> OLIVEIRA, Alessandro Francisco Trindade de. O BNDES e o estímulo produtivo ao agronegócio: o papel histórico do fomento para a criação de elos entre a produção agrária e industrial no Brasil. *Revista Grifos*, Chapecó, vol. 30, n. 54, 2021.

fundamental para o direcionamento de grandes aportes em algumas empresas. Se inicialmente esse apoio do banco estava diretamente vinculado ao projeto de alavancar as exportações brasileiras, tal concepção foi transcendida visando a formação de empresas globalmente fortes nos setores em que o Brasil era competitivo no mercado mundial. A partir dessa concepção, foram feitos aportes significativos em grupos como JBS e Marfrig, maiores processadores de carne do mercado internacional.<sup>225</sup>

Como resultado, entre 2005 e 2012, a partir de 12 aquisições no exterior, a JBS ampliou o número de plantas produtivas e o acesso a mercados até então não disponíveis por via de exportação. A Marfrig, entre 2006 e 2010, realizou 15 aquisições internacionais, especialmente na Argentina e no Uruguai.<sup>226</sup>

Com essa renda disponibilizada pelo BNDES para aquisição e instalação de plantas produtivas no exterior, tais grupos podiam agregar conhecimento de mercado e valor aos produtos, além de ter acesso direto a mercados que promoviam restrições à importação desses produtos. Assim, haveria beneficiamento tanto pela renda auferida pelas remessas de lucro dessas plantas produtivas no exterior para suas matrizes no Brasil, quanto pelo *know-how* agregado pelas aquisições de novas empresas.<sup>227</sup>

Contudo, as empresas que mais se expandiram internacionalmente no início do século XXI com o apoio do BNDES foram as construtoras brasileiras que, entre 2001 e 2010, tiveram um aumento de mais de 1000% dos recursos recebidos pelo banco.<sup>228</sup> Tais recursos possibilitaram a intensificação da expansão das grandes empreiteiras para países de diversos lugares do mundo. Dentre eles, destacamos a América do Sul que, no período de 2000 a 2010, foi o destino de mais de US\$ 10 bilhões desembolsados pelo BNDES para o financiamento de obras como: rede de gasodutos e aquedutos, pontes, rodovias, metrô, hidrelétricas, entre outras, em países como Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela, envolvendo empresas como Odebrecht, Queiroz Galvão, Camargo Corrêa, OAS e Andrade Gutierrez.<sup>229</sup>

A partir de 2011, sob o primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014), ainda houve certo avanço nesse processo de financiamento por parte do BNDES da expansão internacional das empreiteiras, mas não como antes, tanto em função de uma agenda de política externa que não deu a prioridade à América do Sul nos períodos anteriores, quanto,

---

<sup>225</sup> *Ibidem.*

<sup>226</sup> *Ibidem.*

<sup>227</sup> *Ibidem.*

<sup>228</sup> DOS SANTOS, Fábio Luis Barbosa. *Uma história da onda... Op. cit.*

<sup>229</sup> Ver: SAGGIORO GARCIA, Ana. *A internacionalização de empresas... Op. cit.*

principalmente, em função do avanço da crise no país, que afetou os repasses do Tesouro Nacional ao BNDES.<sup>230</sup> Os aportes direcionados à aquisição e instalação de plantas produtivas no exterior no setor do agronegócio também foram pouco observados a partir de 2011.<sup>231</sup> A redução do crescimento do PIB a partir desse ano, especialmente entre 2012 e 2013, e uma forte atuação das mídias e dos partidos de oposição pressionando políticas ortodoxas por parte do governo contribuíram para colocar em xeque as políticas adotadas pelo BNDES. Nesse contexto, as demandas por maior transparência na atuação do banco foram apropriadas pela direita e pela extrema-direita nas ruas, sendo utilizadas como um dos pilares de deslegitimação do governo para sustentar o golpe de 2016.

Este capítulo buscou compreender o cenário sob o qual a IIRSA foi desenvolvida, tentando elucidá-lo a partir de aspectos de ordem mundial, regional e nacional, articulando os antecedentes da Iniciativa com o seu nascimento e sua consolidação ao longo de mais de uma década de existência. Assim, compreendemos a IIRSA como um fenômeno histórico, buscando explorá-lo dentro das suas inerentes dinâmicas e contradições.

A partir disso, elegemos o final do século XX, especialmente os anos 1990, como um momento crucial para entender o nascimento da IIRSA nos anos 2000. Em primeiro lugar, este é um momento de expansão do neoliberalismo pelo mundo e, especialmente, pela América Latina. O fim da Guerra Fria e o Consenso de Washington, embora não tenham inaugurado as experiências neoliberais, contribuíram para difundí-las. Em cada país, o neoliberalismo foi incorporado de acordo com as realidades de dentro de suas fronteiras, especialmente considerando o grau de desenvolvimento das forças produtivas e o grau de organização das classes trabalhadoras.

No que tange aos processos de integração, tal década é marcada pelo abandono, na América Latina, das perspectivas desenvolvimentistas propagadas pela Cepal, que acompanharam suas trajetórias desde a década de 1950. A reorganização do pensamento cepalino a partir da concepção de uma integração marcada pelo “regionalismo aberto” em muito explica a concertação do Mercosul da década de 1990 e das negociações em torno da Alca.

Nacionalmente, a década foi marcada por políticas de abertura comercial e financeira, de desregulamentações e de privatizações. Tal processo, conduzido pelo aparelho de Estado brasileiro, especialmente via BNDES, contribuiu para uma reestruturação patrimonial, promovendo a expansão, diversificação de atuação e centralização de capitais de alguns

---

<sup>230</sup> DOS SANTOS, Fábio Luis Barbosa. *Uma história da onda... Op. cit.*

<sup>231</sup> OLIVEIRA, Alessandro Francisco Trindade de. *O BNDES e o estímulo... Op. cit.*

grupos, por meio de fusões, aquisições e concessões. Dentre tais grupos, destacamos as grandes empreiteiras nacionais, que já tinham destaque econômico e relevância política desde o período da ditadura, e as empresas ligadas ao *agribusiness*, que passaram por um processo de organização fundamental para sua expressiva expansão na virada do século.

No aspecto social, o panorama geral, nacional e regional, o resultado da implementação da cartilha neoliberal foi o aumento da pobreza e do desemprego e o escalonamento das desigualdades sociais. Tal cenário contribuiu para um desgaste popular dos partidos e das agendas identificadas com a ordem vigente, o que ficou expresso pelas eleições de novas figuras políticas ou de agendas tradicionalmente defendidas pela oposição.

Em segundo lugar, compreendemos que a onda progressista sul-americana representou um momento histórico de ascensão democrática de partidos de esquerda e de centro-esquerda na América do Sul. Se, em grande medida, tais partidos se posicionaram contra as diretrizes políticas adotadas pelos governos anteriores e conseguiram promover políticas de distribuição de renda, embora majoritariamente de forma bastante tímida, não houve ruptura com as estruturas de reprodução da acumulação de riquezas por poucos.

As políticas de amparo social e o aumento de recursos destinados às áreas como saúde e educação não ocorreram a despeito do crescimento da riqueza de determinados grupos. Tal cenário só teve sua manutenção em função das altas taxas de crescimento experimentadas pelos países sul-americanos no início do século XXI.

Esse crescimento foi resultado daquilo que ficou conhecido como o “*consenso das commodities*”, uma aposta na exportação de bens primários em um momento de alta dos preços desses bens no mercado internacional, puxado fundamentalmente pela ascensão chinesa e que contribuiu para financiar políticas distributivas.

Nacionalmente, enquanto os anos de governos petistas representaram uma melhoria nos níveis de emprego e renda, no aumento real do salário mínimo, na expansão das universidades e na diminuição da miséria, eles também representaram uma exponencial expansão de grupos já tradicionais da economia brasileira, dentre os quais destacamos o setor do agronegócio e das grandes empresas da construção pesada. Sendo os grandes beneficiários da política das “campeãs nacionais”, tais grupos cresceram e expandiram sua internacionalização, com apoio do aparelho de Estado brasileiro, tanto nas suas diretrizes de política externa, quanto pelo apoio financeiro, via BNDES, à sua internacionalização.

É na trajetória de expansão desses grupos empresariais que podemos compreender como a IIRSA, que chegou a ser considerada a coluna vertebral da Alca e foi semeada e enraizada em um período marcadamente neoliberal, ganhou, a partir da onda progressista,

caule, folhas e de frutos, colhidos por poucos.

Nesse sentido, o próximo capítulo se destina a compreender de que forma a IIRSA contribuiu para a expansão internacional das grandes construtoras brasileiras e para o fortalecimento das empresas do agronegócio.



## 2 IIRSA: UMA INTEGRAÇÃO PARA O CAPITAL?

A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) é uma organização que visa promover a modernização da infraestrutura na América do Sul, de modo a integrar e desenvolver zonas consideradas isoladas. A IIRSA conta com uma carteira de 562 projetos, nos setores de comunicação, energia e transporte, distribuídos em torno de nove eixos, denominados Eixos de Integração e Desenvolvimentos (EIDs),<sup>232</sup> com um investimento estimado de aproximadamente 200 bilhões de dólares. De maneira geral, os eixos se organizam de forma a criar uma conexão bioceânica, a partir de faixas multimodais e multinacionais, que se espalham por todo continente sul-americano.

A IIRSA tem como marco inaugural a Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, ocorrida entre os dias 31 de agosto e 1º de setembro de 2000, em Brasília, por convite de Fernando Henrique Cardoso, então presidente do Brasil. A reunião contou com a presença de todos os chefes de Estado sul-americanos,<sup>233</sup> de Enrique Iglesias, presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e de Enrique García, presidente da Corporação Andina de Fomento (CAF).

Segundo o Comunicado de Brasília, tal reunião foi resultado da convicção de que a continuidade geográfica e o compartilhamento de valores conduziam à necessidade da formulação de uma agenda econômica, política e social em comum, destinada a assuntos regionais e internacionais e baseada nas relações de paz, amizade e cooperação entre os países. A integração aparece ao lado da paz e da democracia, compondo os elementos indispensáveis para garantia do desenvolvimento e da segurança da região.<sup>234</sup> Os presidentes pareciam confluir no entendimento de que a globalização, com a devida coordenação conjunta dos países sul-americanos, poderia trazer benefícios, como a expansão do comércio e dos fluxos de investimento e a troca de informação e tecnologia.

O documento ainda postula que houve um comprometimento entre os representantes dos Estados de aprofundar a integração econômico-social dos países da região, com o reconhecimento de que esse processo teve um avanço nos anos 1990 e que seu êxito e

<sup>232</sup> IIRSA. *Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana*. Disponível em: < <http://www.iirsa.org> >. Acesso em: 01 de julho de 2021.

<sup>233</sup> Estavam presentes os seguintes presidentes: Fernando de la Rúa (Argentina); Hugo Bánzer Suárez (Bolívia); Ricardo Lagos (Chile); Andrés Pastrana Arango (Colômbia); Gustavo Noboa (Equador); Bharrat Jagdeo (Guiana); Luis Angel González Macchi (Paraguai); Alberto Fujimori (Peru); Rinaldo Ronald Venetiaan (Suriname); Jorge Batlle Ibañez (Uruguai); e Hugo Chávez (Venezuela).

<sup>234</sup> Comunicado de Brasília, ponto 5. *Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul*, 2000.

continuidade dependeriam da participação do setor privado, tanto de empresários, quanto de trabalhadores e do apoio da sociedade como um todo.<sup>235</sup> Para isso, era preciso criar fórmulas que estimulassem e que tornassem viável o “pleno compromisso da iniciativa privada nesse processo de modernização da infraestrutura da região”.<sup>236</sup> Os presidentes, em conjunto, ainda teriam enfatizado a importância da criação de um espaço econômico-comercial ampliado na América do Sul, que dependeria de uma liberalização do comércio de bens e serviços, da facilitação dos investimentos e da criação de uma infraestrutura que possibilitasse tal ampliação.

Foi então apresentado aos representantes dos países o Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana, documento elaborado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e que voltou particular atenção para atuar nos países que enfrentavam dificuldades geográficas de acesso aos mercados internacionais por via marítima.

O Plano de Ação foi formado por dez princípios básicos: 1) desenhar uma visão integral de infraestrutura, inter-relacionando infraestrutura física, social e ambiental; 2) enquadrar os projetos dentro de uma planificação estratégica a partir da identificação de eixos de integração e desenvolvimento, o que proporcionaria uma maior eficiência aos investimentos implementados e coordenados regionalmente; 3) reformar e atualizar os sistemas regulatórios e institucionais a nível nacional, para que se avance numa harmonização regulatória e regulamentária regional, de forma a permitir a realização de novos investimentos e a otimização dos investimentos já existentes, além de aprofundar a modernização das agências públicas; 4) fortalecer a capacidade dos Estados de formular – baseados em critérios técnicos e econômicos – políticas, marcos regulatórios e planos de referência para os operadores públicos e privados, além de diminuir as distorções criadas em diferentes mercados pela atuação de regulamentações, monopólios legais, implementação de impostos e subsídios e a determinação de preços e tarifas de forma discricionária; 5) harmonizar tais políticas, marcos regulatórios e planos entre os Estados da região; 6) valorizar a dimensão ambiental e social dos projetos, não só do ponto de vista de mitigar os impactos ambientais, mas considerando o meio ambiente a partir das oportunidades para um aproveitamento integral e enriquecimento dos projetos; 7) melhorar as condições de vida e oportunidades das populações locais, buscando projetos que gerem o máximo de possibilidade de

---

<sup>235</sup> Comunicado de Brasília. *Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, 2000*. Disponível em: < [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/comunicado\\_brasilia\\_esp.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/comunicado_brasilia_esp.pdf) >. Acesso em: 01 de julho, 2021.

<sup>236</sup> Tradução nossa. Comunicado de Brasília. *Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, 2000*. Disponível em: < [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/comunicado\\_brasilia\\_esp.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/comunicado_brasilia_esp.pdf) >. Acesso em: 01 de julho, 2021, p. 9.

desenvolvimento local, evitando que sejam apenas corredores entre os mercados principais; 8) incorporar mecanismos de participação e consenso, contando com a participação e contribuição de comunidades afetadas pelos projetos e também do setor privado interessado no financiamento, construção e operação dos projetos; 9) desenvolver mecanismos para gestão e financiamento compartilhado dos projetos de integração; e 10) otimizar o uso dos financiamentos, desenvolvendo estratégias comuns a partir da busca de soluções inovadoras entre governos e organismos multilaterais de financiamento, de forma a alimentar a concorrência do capital privado. Tais estratégias deveriam atender às preferências e características do mercado de capitais ao financiamento de projetos que impulsionassem oportunidades comerciais, cujos riscos e benefícios seriam distribuídos entre os setores público e privado.<sup>237</sup>

No que tange a sua estrutura organizacional, a IIRSA contou inicialmente com um Comitê de Direção Executiva (CDE), composto por representantes indicados pelos governos dos países da América do Sul, pertencentes a entidades que considerarem pertinentes; um Grupo Técnico Executivo (GTE), integrado por funcionários com expertise também designados pelos governos, que formariam grupos técnicos executivos temporários para cada eixo de integração e desenvolvimento, de quem seriam encomendadas análises técnicas relativas à harmonização de marcos regulatórios, identificação integradas de projetos, entre outros, relativos ao planejamento técnico dos projetos; e um Comitê de Coordenação Técnica (CCT), formado por integrantes do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da Corporação Andina de Fomento (CAF) e do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), destinado a prestar assistência aos governos e monitorar o andamento do Plano de Ação, na identificação integrada dos projetos e na movimentação financeira necessária para tal.<sup>238</sup>

Três meses após a Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, o BID publicou um estudo encomendado pelo governo brasileiro para analisar a problemática da integração da infraestrutura na região.<sup>239</sup> Tal estudo expôs a conjuntura, as bases de

---

<sup>237</sup> Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional em América del Sur. Una propuesta. Disponível em: < [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/plan\\_de\\_accion\\_para\\_integracion\\_infraestructura\\_regional%20en%20am%C3%A9rica%20del%20sur.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/plan_de_accion_para_integracion_infraestructura_regional%20en%20am%C3%A9rica%20del%20sur.pdf) >. Acesso em: 02 de julho, 2021.

<sup>238</sup> Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional em América del Sur. Una propuesta. Disponível em: <[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/plan\\_de\\_accion\\_para\\_integracion\\_infraestructura\\_regional%20en%20am%C3%A9rica%20del%20sur.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/plan_de_accion_para_integracion_infraestructura_regional%20en%20am%C3%A9rica%20del%20sur.pdf)>. Acesso em: 02 de julho, 2021.

<sup>239</sup> BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Um nuevo impulso a la integración de la infraestructura regional em America del Sur*. Departamento de Integração e programas regionais. Diciembre, 2000.

pensamento e as diretrizes estratégicas de constituição da IIRSA, apontando para o novo regionalismo, para a redefinição do papel do Estado e para a identificação dos fluxos que justificassem a organização dos eixos de integração e desenvolvimento.

No que tange ao “novo regionalismo”, o documento identificava que forças centrífugas da globalização econômica na década de 1990 foram acompanhadas por forças centrípetas da regionalização. Houve um crescimento considerável do comércio mundial e uma expansão do mercado financeiro e de fluxos de investimento externo. Ao mesmo tempo, tais tendências globais foram acompanhadas de novas iniciativas de integração regional. Este duplo movimento – globalização e regionalismo – seriam dimensões complementares do desenvolvimento do mercado capitalista, do qual a América Latina seria ilustrativa, uma vez que, paralelamente à participação massiva em organismos como a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a uma abertura expressiva das suas contas de capitais, os países da região também firmaram uma série de acordos de livre comércio recíproco e de integração.<sup>240</sup> Assim, embora reconhecendo que as tentativas de integração regional na América Latina sejam fenômenos anteriores à década de 1990, tal momento se diferenciaria em função de novos objetivos e modalidade, a partir de uma estratégia diferenciada de desenvolvimento, que incluiria “una apertura a los mercados mundiales, la promoción de la iniciativa privada y el repliegue del Estado de la actividad económica directa, en favor de su rol en materia de fiscalización, promoción y de protección social”.<sup>241</sup>

Nesse sentido, enquanto os esforços de integração regional na América Latina teriam encontrado obstáculos para o seu desenvolvimento, a reforma econômica estrutural do cenário dos anos 1990 teria contribuído para superação de tais entraves, com contornos macroeconômicos mais estáveis, a redução da intervenção direta do Estado na economia e um cenário mais encorajador para a participação do setor privado, em função do compromisso dos países com a liberalização e com a promoção de reformas estruturais.

Nesse cenário integracionista dos anos 90, o documento do BID identificava a América do Sul como um protagonista desse movimento, mas ainda longe de explorar todo seu potencial, considerando que esta é uma região rica em recursos naturais; geograficamente beneficiada por suas largas costas no Pacífico, no Atlântico e no mar do Caribe; e que conta com laços históricos, comerciais e políticos com centros industriais na Europa, América do Norte e, mais recentemente e de modo progressivo, com a Ásia. A região, apesar de ter

---

<sup>240</sup> *Ibidem.*

<sup>241</sup> Uma abertura aos mercados mundiais, a promoção da iniciativa privada e a retirada do Estado da atividade econômica direta, em favor de seu papel em matéria de fiscalização, promoção e de proteção social. Tradução nossa. BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Um nuevo impulso... Op. cit.*, p. 4.

obtido um avanço recente no volume de exportação, ainda estaria longe do seu potencial, em função de alguns impedimentos a serem superados por meio da promoção de regras transparentes nos acordos regionais – necessário à atração dos investimentos privados –; da expansão dos acordos de livre comércio entre os vizinhos; da redução de barreiras alfandegárias; da compatibilização dos marcos regulatórios; e, finalmente, do desenvolvimento da infraestrutura regional.

Apontando para o desenvolvimento da ciência e da tecnologia, o documento do BID indicava que as barreiras geográficas impostas pela região não eram mais obstáculos insuperáveis, mas que, para isso, seria preciso sobrepujar a compreensão de infraestrutura vinculada ao *stock* de capital público, ao suprimento de serviços básicos, a altos custos de investimentos, ou a uma natureza de bem público. Seria preciso compreender a infraestrutura a partir de uma perspectiva mais ampla, proporcionada pela crescente participação privada no seu provimento. Além disso, para a infraestrutura estar vinculada ao processo de integração regional, ela precisaria atuar sobre os componentes que facilitem o fluxo – de bens, pessoas, informação, energia elétrica, gás e petróleo – entre os países da região. Tais fluxos em circulação pelas redes infraestruturais consolidariam movimentos em determinadas direções e formariam corredores que, por sua vez, ao favorecer o desenvolvimento econômico e social das áreas abrangidas, converter-se-iam em eixos de integração e desenvolvimento, a ordem territorial que organiza a disposição dos projetos da IIRSA.

Apresentada em termos gerais, convém destacar diferentes análises e perspectivas em torno da IIRSA, a fim de compreender em que debate o presente trabalho se insere, com quais autores dialogamos e em que medida buscamos contribuir para o aprofundamento do debate.

Uma das maiores referências sobre o estudo da IIRSA é a tese de doutorado de Raphael Padula, que analisa a IIRSA a partir de uma perspectiva realista, geopolítica e estruturalista. Sua abordagem indica que, nos primeiros 10 anos de execução, a IIRSA foi constituída sob perspectiva do regionalismo aberto, da visão funcionalista de integração e de um neo-institucionalismo econômico. Tais perspectivas delimitaram um projeto que cuja ênfase está na formação de uma área de livre comércio regional, reduzindo custos e diminuindo entraves à circulação de bens, o que seria necessário para uma inserção competitiva no mercado internacional baseado em premissas liberalizantes. Além disso, considerando uma visão hegemônica de restrições financeiras do contexto em que emerge, dada a orientação do Estado de manutenção do tripé macroeconômico como forma de garantir a atração de capitais, as instituições financeiras ganham papel de destaque na condução da IIRSA. Isso resultaria em um planejamento descentralizado e pouco capaz de assumir uma

relevância do ponto de vista do desenvolvimento autônomo da região.<sup>242</sup>

Nesse sentido, Padula reforça a ideia de que seria necessária uma coordenação entre os países sul-americanos, de forma a estruturar estratégias que busquem fomentar a industrialização para uma inserção mais vantajosa no cenário internacional, sem que isso representasse assimetrias regionais. Para tal, seria preciso coordenação de forma a criar mecanismos que viabilizassem uma estrutura produtiva mais homogênea. Nesse objetivo, o papel do Estado aparece enquanto central, tanto na coordenação dos projetos visando a mitigar assimetrias, quanto a partir da adoção de políticas em termos keynesianos, assumindo papel fundamental por meio de investimentos públicos para promoção da produção, emprego e de inovações, que garantissem um salto da base produtiva dos países.<sup>243</sup>

Publicada em 2010, a tese de Padula objetivava propor uma recondução do que vinha sendo a IIRSA até aquele momento. Para isso, Padula acredita na liderança do Brasil, como país política e economicamente mais relevante da região, buscando uma relação de “hegemonia positiva” com os demais países. Tal termo se refere a uma liderança capaz de promover a resolução de assimetrias e a expansão dos países sob sua liderança, aproveitando o potencial de desenvolvimento baseado em obras de infraestrutura para alavancar a América do Sul e o seu próprio projeto de inserção internacional.<sup>244</sup>

Tal visão coaduna com uma perspectiva apresentada por Darc Costa, tanto na sua produção acadêmica, quanto na sua atuação no BNDES. Como vice-presidente do banco, é destacável sua incisiva crítica, em 2003, ao Ministério da Fazenda, pela pressão exercida na venda de alguns ativos, como contrapartida de operações de capitalização do BNDES. Darc Costa chegou a afirmar que a secretaria do Tesouro, comandada por Joaquim Levy, parecia uma secretaria da tesoura, em função das perspectivas de corte/enxugamento de investimentos públicos.<sup>245</sup>

Nas suas obras, também fica evidente a percepção de que o Estado deveria atuar de forma a promover o desenvolvimento. Dentro dessa perspectiva, o BNDES deveria atuar de forma central com recursos necessários para impulsionar um projeto estratégico de desenvolvimento, coordenado pelo Estado. Nessa estratégia, Darc Costa aponta o apoio ao desenvolvimento da infraestrutura no continente sul-americano, de forma coordenada e

<sup>242</sup> PADULA, Raphael. *Integração regional de infra-estrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000: uma análise político-estratégica*. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção). Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, COPPE/UFRJ. Rio de Janeiro, 2010.

<sup>243</sup> *Ibidem*. p.273.

<sup>244</sup> *Ibidem*.

<sup>245</sup> GOVERNO não gostou de declarações de vice presidente do BNDES. *Estadão*. 24 de nov. 2003. Disponível em: < <https://www.estadao.com.br/economia/governo-nao-gostou-de-declaracoes-de-vice-presidente-do-bndes-2/> >. Acesso em: 02 de jan. 2023.

evitando assimetrias com os vizinhos, como central na estratégia de inserção internacional do país.<sup>246</sup>

Também dentro de uma análise geopolítica da IIRSA, destaca-se a tese de Bruna Jaeger, que busca entender a infraestrutura no continente sul-americano, a partir do conceito de recurso de poder, especialmente por sua constituição enquanto elemento central no controle sobre recursos estratégicos. Para a autora, a IIRSA corresponderia a um projeto de liderança regional do Brasil, a partir da compreensão da infraestrutura como recurso de poder, central na busca pela autonomia, pelo desenvolvimento e pelo fortalecimento da região. Ela seria a marca representativa de uma nova fase da integração regional, com mais autonomia e foco no desenvolvimento a partir da infraestrutura.<sup>247</sup>

Tal estratégia deveria reorientar a infraestrutura da região, uma vez que o Brasil foi historicamente constituído como aparto de seus vizinhos, refletindo em uma infraestrutura orientada *hacia fuera*, servindo enquanto recurso de poder alheio a região. Tal orientação encontrava apoio das classes e frações de classes no Brasil, cuja acumulação capitalista se relacionava ao capital externo. É a partir do entendimento da importância da América do Sul para o desenvolvimento e a projeção internacional do Brasil, pensamento que se constituiu mais fortemente a partir dos anos 2000, que a infraestrutura passa a ser um dos elementos constitutivos da estratégia brasileira para a região.<sup>248</sup>

No entendo, para Jaeger, a IIRSA foi marcada por contradições que limitaram seu avanço enquanto instrumento de desenvolvimento integrado, de superação das vulnerabilidades e de redução das assimetrias na região, se constituindo enquanto corredores de exportação, aprofundando desigualdades regionais e com pouco efeito multiplicador para superação de problemas estruturais do Brasil e da região. Assim, a Iniciativa foi esvaziada, já que não se sustentou sob sólidas bases, ruindo enquanto recurso de poder do Brasil na América do Sul e se constituindo enquanto recurso de poder externo à região, ainda que associado a interesses de frações de classes no interior do Estado brasileiro.<sup>249</sup>

Questionando essa posição de liderança e a projeção de poder do Brasil na América do Sul, foram desenvolvidos diversos trabalhos que abordam tal movimento a partir da perspectiva de uma atuação subimperialista. Dentre eles, destacamos o trabalho de Mathias

---

<sup>246</sup> COSTA, Darc. Fundamentos para o estudo da estratégia nacional. São Paulo: Paz e Terra, 2012. e COSTA, Darc. (org.). *América do Sul: Integração e Infraestrutura*. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2011.

<sup>247</sup> JAEGER, Bruna Coelho. *Infraestrutura enquanto recurso de poder na economia política internacional: um estudo sobre a atuação regional do Brasil*. Tese (Doutorado em Economia Política Internacional), Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2021.

<sup>248</sup> *Ibidem*.

<sup>249</sup> *Ibidem*.

Seibel Luce, que buscou evidências de uma atuação subimperialista do Brasil entre 2003 e 2007, refletindo de forma crítica acerca do papel do Estado em iniciativas como a IIRSA. Luce identificou na IIRSA interesses da expansão de capitais brasileiros, tanto a partir da internacionalização das empresas de construção pesada, quanto da exploração de recursos naturais oriundos de unidades produtivas adquiridas dos países vizinhos nos setores de mineração, alimentação, petroquímico, gasífero, dentre outros.<sup>250</sup>

Para levar a cabo tal empreendimento, Luce destaca o papel do Estado, via BNDES como braço financeiro e via diplomacia para criar um consenso em torno da atuação brasileira no exterior. O autor indica a existência de um projeto *hegemônico* na América do Sul e reitera a tentativa de produção de *consenso* na região, a partir do anúncio de políticas inefetivas, mas orientadas a reduzir assimetrias.<sup>251</sup> Todavia, apesar da utilização de tais conceitos, Luce abre mão de uma abordagem gramsciana para pensar as relações do país na América do Sul e a relação de determinadas frações de classe com o aparelho de Estado brasileiro, tema no qual esta tese pretende avançar.

Já Rafael Teixeira de Lima adiciona ao conceito de subimperialismo o de neodesenvolvimentismo como chave explicativa da IIRSA. Com isso, ele compreende a iniciativa como uma projeção dos interesses de determinadas empresas, as “campeões nacionais”, em um cenário marcado por oportunidades advindas do contexto de abertura comercial e desregulamentação financeira. Para projetar tais interesses, o papel do BNDES é ressaltado tanto no processo de concentração e centralização de capitais em poucas empresas, quanto no apoio à internacionalização a partir do financiamento da integração regional.<sup>252</sup>

Para embasar seus argumentos, Lima fez um estudo de caso da rodovia Interoceânia Sul e identificou uma série de interesses vinculados ao projeto como o controle da região sul-amazônica, a exploração econômica da rica biodiversidade, a redução de custos de acesso aos mercados consumidores e a realização de trechos da obra pela Odebrecht. Neste último ponto, o autor entra no debate sobre casos de corrupção envolvendo a empreiteira no Peru.<sup>253</sup>

Por fim, Lima conclui afirmando que o modelo de integração representado pela IIRSA “coloca os Estados, tanto brasileiro quanto peruano subordinados aos interesses das grandes

---

<sup>250</sup> LUCE, Mathias Seibel. *O sub-imperialismo brasileiro revisitado: a política de integração regional do governo Lula (2003-2007)*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

<sup>251</sup> *Ibidem*.

<sup>252</sup> LIMA, Rafael Teixeira de. *A integração regional em infraestrutura da IIRSA e os capitais do BNDES nos governos Lula da Silva (2003-2010): subimperialismo do neodesenvolvimentismo brasileiro?*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais). Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina. Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2018.

<sup>253</sup> *Ibidem*.



cooperações, uma vez que não ocorre o rompimento, mas a reprodução do padrão exportador de especialização produtiva”.<sup>254</sup> Tal visão só é possível diante de um descolamento orgânico entre Estado e sociedade civil, que acaba por produzir visões instrumentais do Estado e eclipsar a dimensão do consenso, que supõe acomodação de tensões.

Por fim,<sup>255</sup> destacamos análises que priorizam a dimensão dos conflitos engendrados pela IIRSA, como o trabalho de Mariano Féliz e Daiana Melón, que buscaram analisar os projetos da represa de Inambari, no Peru, e da rodovia sobre o TIPNIS, na Bolívia. Os autores também buscam compreender os projetos a partir do aparato teórico conceitual proposto por Ruy Mauro Marini, mas dão ênfase às formas de organização das resistências populares aos projetos.<sup>256</sup>

Dentro de uma perspectiva crítica dos impactos socioambientais da IIRSA, identificamos estudos como o de Maria Ângela Comegna, que se dedicou a pensar a atuação dos movimentos sociais na constituição de resistência à IIRSA, analisando especialmente o projeto do Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira e seu impacto nas populações indígenas da Amazônia boliviana.<sup>257</sup>

Outras análises das formas de resistência das populações indígenas aos projetos da IIRSA se deram a partir de estudos de campo, dentre as quais destacamos o trabalho de Ana María Chaparro sobre comunidades indígenas de Putumayo.<sup>258</sup> Já Bruna Muriel colaborou para o aprofundamento de debate sobre desenvolvimento, integração regional e populações indígenas a partir de uma investigação sobre a incorporação, por tais populações, do conceito de *Buen Vivir*, na sua resistência à projetos da IIRSA, destacando a invisibilidade dos direitos dos povos indígenas com relação aos projetos constituídos sobre seus territórios.<sup>259</sup>

Após tais levantamentos, acreditamos que a contribuição deste trabalho está em uma perspectiva que busca resgatar o aparato teórico e metodológico gramsciano para a análise da IIRSA. Tal utilização abre novas chaves de análise a respeito da Iniciativa, pois nos faz compreender o Estado a partir de uma perspectiva ampliada e buscar também na sociedade

<sup>254</sup> *Ibidem.* p.103.

<sup>255</sup> Outros trabalhos que abordam a IIRSA serão abordados no decorrer do capítulo.

<sup>256</sup> FÉLIZ, Mariano; MELÓN, Daiana. IIRSA, subimperialismo brasileiro y resistencias populares. Los conflictos en torno a la represa de Inambari (Perú) y de la carretera sobre el TIPNIS (Bolívia). *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía.* n.28. julio-diciembre, 2020.

<sup>257</sup> COMEGNA, Maria Ângela. Conflitos ambientais e movimientos sociales: a IIRSA e as populações indígenas da Amazônia boliviana. *Revista Geografía e Pesquisa.* n.1. v.4. p.23-36, 2010.

<sup>258</sup> CHAPARRO, Ana María. *Dimensión humana del desarrollo.* Visión de futuro indígena y su incidencia en el desarrollo en Colombia. El caso de las comunidades Inga y Kamëntza (Putumayo) ante la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). *Maestría en Estudios interdisciplinarios sobre el Desarrollo,* Bogotá, 2013.

<sup>259</sup> MURIEL, Bruna. Os povos indígenas na América do Sul: entre a IIRSA e o Buen Vivir. *Cadernos do CEAS,* Salvador/Recife, n. 241, p. 327-341, mai./ago., 2017

civil elementos que nos façam compreender as iniciativas levadas a cabo pelo aparelho de Estado. Nesse sentido, além de identificar os interesses e interessados com a IIRSA, o que será feito neste capítulo, buscaremos, nos capítulos seguintes, compreender a movimentação de atores ligados aos interesses favorecidos em exercer pressões e buscar a universalização de suas pautas e interesses.<sup>260</sup>

Também nos lançamos no esforço de contribuir com estudos já realizados e aqueles que ainda estão por se desenvolver, por meio de uma sistematização documental, a partir do levantamento de fichas de projeto da Iniciativa, contratos das obras e outros documentos produzidos no âmbito da IIRSA, que serão expostos a seguir.

## **2.1 A IIRSA em sua estrutura física: os Eixos de Integração e Desenvolvimento**

Os Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs) são faixas multinacionais sobre as quais a IIRSA foi planejada. Em grande medida, a conformação de tais eixos está baseada na lógica de integração regional dos anos 1990, prevendo livre fluxo de bens, serviços, pessoas e informação na América do Sul, sem que as fronteiras nacionais se apresentem como barreiras, conforme pode ser percebido no mapa a seguir:

---

<sup>260</sup> Tais conceitos e perspectivas foram melhor trabalhadas na introdução.

Mapa 1 – Eixos de Integração e Desenvolvimento



Fonte: *Cartera de Proyectos*, 2016. Foro Técnico IIRSA

Além disso, também é possível notar que tais eixos foram pensados sob forte influência do modelo de planejamento da infraestrutura no Brasil, baseado nos estudos de Eliezer Batista de meados da década de 1990,<sup>261</sup> que serviram de embasamento para a formulação dos planos plurianuais de 1996-1999 e de 2000-2003.<sup>262</sup>

Os eixos são divididos considerando certa dotação de recursos naturais, distribuição populacional, áreas produtivas e serviços de logística, sendo articulados por projetos de transporte, energia e comunicação.<sup>263</sup> Conformam, assim, nove eixos: Eixo Amazonas, Eixo Andino, Eixo Capricórnio, Eixo do Sul, Eixo Escudo das Guianas, Eixo Hidrovia Paraná-

<sup>261</sup> BATISTA, Eliezer. *Infrastructure for sustainable development and integration of South America: a report to business council for Sustainable Development*. Latin America (BCSD – LA), 1996.

<sup>262</sup> Tema a ser melhor analisado no próximo capítulo.

<sup>263</sup> IIRSA. *Iniciativa para la integración de la infraestructura regional suramericana*. Disponível em: < <http://www.iirsa.org/> >. Acesso em: 01 de julho de 2021.

Paraguai, Eixo Interoceânico; Eixe Mercosul-Chile e Eixo Peru-Brasil-Bolívia.

### 2.1.1 Eixo Amazonas

O Eixo Amazonas é o maior eixo em termos de extensão territorial da carteira de projetos da IIRSA, abrangendo o equivalente a aproximadamente 45% do território sul-americano, do qual 30% apresenta algum tipo de proteção ambiental, sendo uma região de rica biodiversidade, com áreas de natureza ainda intocada. Em tais espaços, projetos de infraestrutura acabam por facilitar a expansão do turismo e da exploração da natureza, viabilizando, inclusive, a presença de madeireiros ilegais e grileiros. Um estudo realizado pelo *Biological Conservation*, em 2014, mostrou que 95% do desmatamento na Amazônia é realizado em um raio de 5,5 km de uma estrada ou a 1 km de um rio.<sup>264</sup> O eixo inclui os estados do Mato Grosso e Goiás e toda região norte e nordeste do Brasil, com exceção do estado de Roraima. Também abrange todo o Equador, a região centro-sul da Colômbia e a região centro-norte do Peru.<sup>265</sup>

No que tange ao seu contingente populacional, é o segundo eixo com maior número de habitantes, contando com 32% da população sul-americana, dentre a qual estão presentes mais de 200 povos originários, sendo particularmente mais relevante no Peru, alcançando 34% de sua população.<sup>266</sup>

Economicamente, o eixo movimenta um PIB de, aproximadamente, US\$ 844 milhões, correspondente a 19% do PIB da América do Sul. O Equador participa com 91% de seu PIB, o Peru com 73%, o Brasil com 24% e a Colômbia com 17%. Em termos absolutos, o Brasil contribui com 64% do PIB do eixo, seguido pelo Peru com 18% e pelo Equador e Colômbia com 11% e 8% respectivamente.<sup>267</sup>

O planejamento de sua infraestrutura leva em consideração a presença da Cordilheira dos Andes e a imensa bacia do Rio Amazonas. Assim, na região que vai da Cordilheira ao Pacífico, tem-se a predominância do transporte rodoviário e uma presença menor de ferrovias,

<sup>264</sup> VEIGA, Edison. O projeto rodoviário que ameaça uma das áreas mais conservadas da Amazônia. *BBC*, 6 de ago, 2020. Disponível em: < <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-53672214> >. Acesso em: 01 de nov. 2021.

<sup>265</sup> Cartera de Proyectos 2016. Foro Técnico IIRSA. Disponível em: < [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Cartera%202016\\_web.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Cartera%202016_web.pdf) >. Acesso em: 01 de junho de 2021.

<sup>266</sup> Cartera de Proyectos 2016. Foro Técnico IIRSA. Disponível em: < [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Cartera%202016\\_web.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Cartera%202016_web.pdf) >. Acesso em: 01 de junho de 2021.

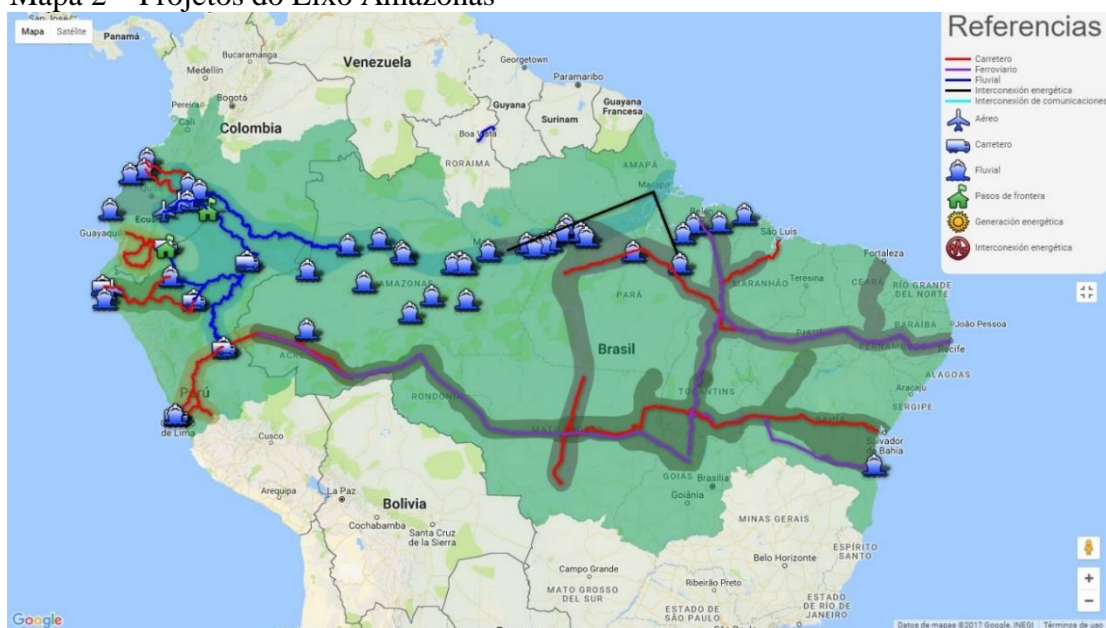
<sup>267</sup> Cartera de Proyectos 2016. *Foro Técnico IIRSA*. Disponível em: < [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Cartera%202016\\_web.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Cartera%202016_web.pdf) >. Acesso em: 01 de junho de 2021.

que permitem uma conectividade com portos no Pacífico. Na área da Bacia Amazônica, observa-se uma série de projetos fluviais que visam a aproveitar o curso dos rios que conectam o leste da Cordilheira dos Andes à costa no Atlântico.<sup>268</sup>

De forma geral, os projetos do Eixo Amazonas giram em torno da consolidação da extensa rede de rios navegáveis, que possam se conectar a estradas, ferrovias e aeroportos, permitindo a conexão do interior do continente às suas costas no Pacífico e no Atlântico. Assim, seu conjunto de obras está orientado a: 1) potencializar a interconexão de vastos territórios com a bacia do Rio Amazonas, por meio de seis hidrovias e de uma ferrovia transcontinental; 2) melhorar a navegabilidade dos rios da bacia amazônica; 3) fortalecer a conexão de zonas com menos densidade populacional a áreas mais economicamente desenvolvidas; 4) prover acesso a portos, promovendo comércio regional entre zonas complementares; 5) incentivar o transporte ferroviário, com benefícios para o meio ambiente e eficiência energética; e 6) abrir novas estradas e melhorar as existentes.<sup>269</sup>

Dentre os 70 projetos que integram o eixo, com um investimento estimado de aproximadamente 27 bilhões de dólares, 69 projetos são do setor de transporte e um do setor de energia.<sup>270</sup> A distribuição espacial de tais projetos pode ser visualizada no mapa a seguir:

Mapa 2 – Projetos do Eixo Amazonas



Fonte: IIRSA. Disponível em: < <http://www.iirsa.org/infographic#ama> >. Acesso em: 22 de julho de 2017.

<sup>268</sup> Cartera de Proyectos 2016. *Foro Técnico IIRSA*. Disponível em: < [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Cartera%202016\\_web.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Cartera%202016_web.pdf) >. Acesso em: 01 de junho de 2021.

<sup>269</sup> Cartera de Proyectos 2016. *Foro Técnico IIRSA*. Disponível em: < [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Cartera%202016\\_web.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Cartera%202016_web.pdf) >. Acesso em: 01 de junho de 2021.

<sup>270</sup> SISTEMA DE INFORMACIÓN DE PROYECTOS. Disponível em: < <http://cosiplan.org/proyectos> >. Acesso em: 23 de junho, 2021.

### 2.1.2 Eixo Andino

O Eixo Andino está disposto sobre aproximadamente 16% do território sul-americano. Abrange as costas do mar do Caribe, em grande parte da Venezuela e do litoral norte da Colômbia, criando uma faixa que liga o Caribe ao Pacífico, passando pela totalidade do território do Equador e do litoral do Peru. Esta faixa litorânea se conecta ao oeste da Bolívia, contribuindo para prover o acesso boliviano ao Pacífico e ao mar do Caribe. Um pouco mais de ¼ da área do eixo conta com algum tipo de proteção ambiental, o que evidencia a importância ecológica da região.<sup>271</sup>

Com relação ao seu contingente populacional, é o terceiro com maior densidade demográfica, com 28% da população sul-americana, contando com a presença de 270 povos originários, que podem chegar a 70% da população em algumas unidades administrativas que compõem o eixo.<sup>272</sup>

Em termos econômicos, o eixo abrange, aproximadamente, 21% do PIB da América do Sul. Em termos relativos, o Equador participa com cerca de 95% de seu PIB, a Venezuela com 80%, a Colômbia com 76% e a Bolívia com 54%. Em termos absolutos, a Venezuela contribui com 35% do PIB do Eixo, a Colômbia com 33%, Peru com 21% e Equador e Bolívia com 9% e 2% respectivamente.<sup>273</sup>

Os projetos de infraestrutura deste eixo estão fortemente marcados pela presença da Cordilheira dos Andes. Ao longo da sua costa no Caribe e no Pacífico, o eixo conta com projetos em 30 portos marítimos e uma trama rodoviária que os conectam entre si e com o interior dos países. São nestas costas que se encontram as capitais nacionais e importantes cidades e polos econômicos, enquanto a parte oriental do eixo, com projeção até a bacia do Amazonas, apresenta unidades administrativas menos relevantes economicamente e com menos desenvolvimento infraestrutural.<sup>274</sup>

De maneira geral, o conjunto de obras do eixo tem por objetivo: 1) criar e melhorar corredores rodoviários, potencializando o comércio e o turismo na região e incluindo novas

---

<sup>271</sup> Cartera de Proyectos 2016. *Foro Técnico IIRSA*. Disponível em: < [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Cartera%202016\\_web.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Cartera%202016_web.pdf) >. Acesso em: 01 de junho de 2021.

<sup>272</sup> Cartera de Proyectos 2016. *Foro Técnico IIRSA*. Disponível em: < [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Cartera%202016\\_web.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Cartera%202016_web.pdf) >. Acesso em: 01 de junho de 2021.

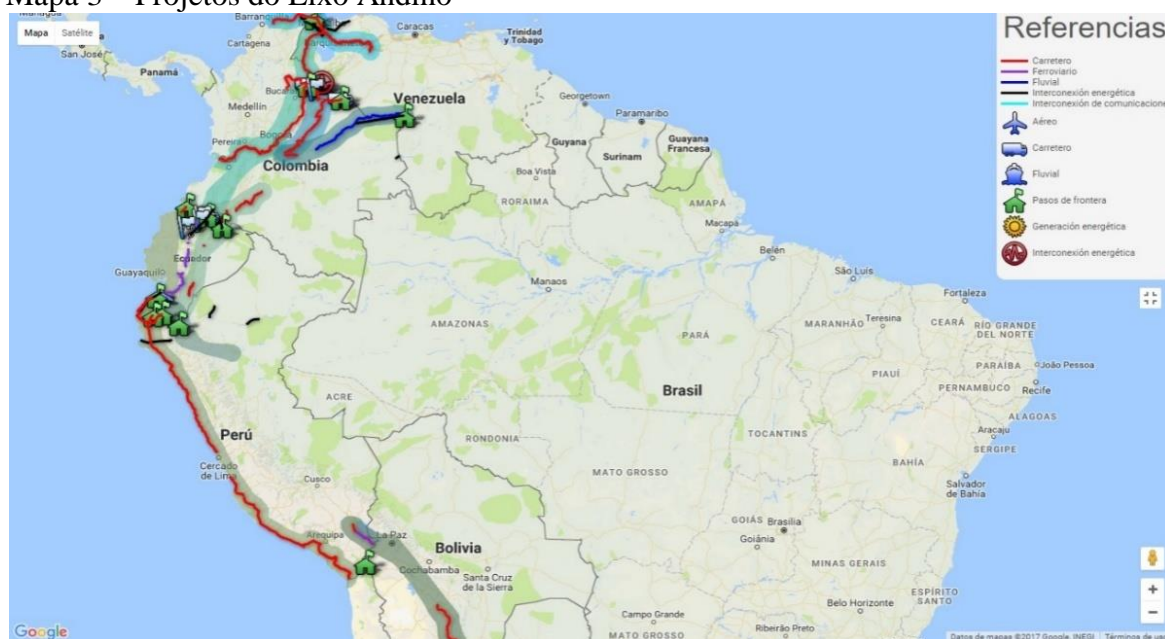
<sup>273</sup> Cartera de Proyectos 2016. *Foro Técnico IIRSA*. Disponível em: < [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Cartera%202016\\_web.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Cartera%202016_web.pdf) > . Acesso em: 01 de junho de 2021.

<sup>274</sup> Cartera de Proyectos 2016. *Foro Técnico IIRSA*. Disponível em: < [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Cartera%202016\\_web.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Cartera%202016_web.pdf) >. Acesso em: 01 de junho de 2021.

áreas no comércio internacional; 2) melhorar os passos de fronteira da região, que prejudicam o trânsito de bens e serviços; 3) integrar sistemas energéticos para prover o desenvolvimento de setores de alto valor agregados e de populações fronteiriças; e 4) eliminar *déficits* de cobertura telefônica, promovendo a expansão de serviços com maior valor agregado e a integração de centros rurais e urbanos que não contam com tais serviços.<sup>275</sup>

O eixo conta com 65 projetos e investimentos estimados em cerca de US\$ 18 bilhões. Dentre os projetos, 51 são na área de transporte e 14 na área de energia.<sup>276</sup> A disposição de projetos no eixo pode ser observada no mapa a seguir:

Mapa 3 – Projetos do Eixo Andino



Fonte: IIRSA. Disponível em: < <http://www.iirsa.org/infographic#and> >. Acesso em: 20 de julho de 2017.

### 2.1.3 Eixo Capricórnio

O Eixo Capricórnio abrange aproximadamente 15% da superfície da América do Sul. Sua extensão abarca o norte do Chile, a região andina da Bolívia, o norte da Argentina, a totalidade do Paraguai e da região sul do Brasil, e parte do estado do Mato Grosso do Sul. A sua disposição geográfica cria uma faixa que conecta o Atlântico e o Pacífico no centro-sul da

<sup>275</sup> Cartera de Proyectos 2016. Foro Técnico IIRSA. Disponível em: < [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Cartera%202016\\_web.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Cartera%202016_web.pdf) >. Acesso em: 01 de junho de 2021.

<sup>276</sup> SISTEMA DE INFORMACIÓN DE PROYECTOS. Disponível em: < <http://cosiplan.org/proyectos> >. Acesso em: 23 de junho, 2021.

América do Sul.<sup>277</sup>

Contando com 13% de toda população da América do Sul, possui presença significativa de populações originárias na Bolívia e no norte da Argentina, em menor grau no Paraguai e muito limitada no Brasil e no Chile.<sup>278</sup>

Economicamente, o eixo movimenta 13% do PIB do sul-americano, com o qual o Paraguai participa com 100% de sua economia e os outros países com uma proporção entre 14% e 17% de seu PIB. Em termos absolutos, o Brasil é responsável por 68% do PIB do eixo, seguido por 19% da Argentina, 7% do Chile e 4% e 1% do Paraguai e da Bolívia respectivamente.<sup>279</sup>

Nessa área, destacam-se os corredores rodoviários que conectam centros de produção agrícola e de extração de minérios do centro do eixo a portos de saídas nos rios Paraguai e Paraná e da costa atlântica no Brasil. Também é notória a presença de ferrovias que conectam o interior do Eixo aos litorais do Atlântico e do Pacífico.<sup>280</sup>

O conjunto de obras do eixo objetiva, em geral: 1) fortalecer a conexão da região do pacífico com a hidrovia Paraguai - Paraná; 2) melhorar a integração produtiva e competitiva do Paraguai, do noroeste da Argentina e do sul da Bolívia; 3) reforçar o desenvolvimento socioeconômico das áreas abrangidas pelo eixo; 4) aproveitar complementariedades para o desenvolvimento de um turismo integrado entre o noroeste da Argentina, o norte do Chile e o sul da Bolívia.<sup>281</sup>

O eixo conta com 77 projetos e um investimento estimado de quase US\$ 16 bilhões. Dentre os projetos, três são na área de energia e 74 na área de transporte.<sup>282</sup> A disposição de projetos no eixo pode ser observada no mapa a seguir:

<sup>277</sup> Cartera de Proyectos 2016. Foro Técnico IIRSA. Disponível em: < [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Cartera%202016\\_web.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Cartera%202016_web.pdf) >. Acesso em: 01 de junho de 2021.

<sup>278</sup> Cartera de Proyectos 2016. Foro Técnico IIRSA. Disponível em: < [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Cartera%202016\\_web.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Cartera%202016_web.pdf) >. Acesso em: 01 de junho de 2021.

<sup>279</sup> Cartera de Proyectos 2016. Foro Técnico IIRSA. Disponível em: < [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Cartera%202016\\_web.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Cartera%202016_web.pdf) >. Acesso em: 01 de junho de 2021.

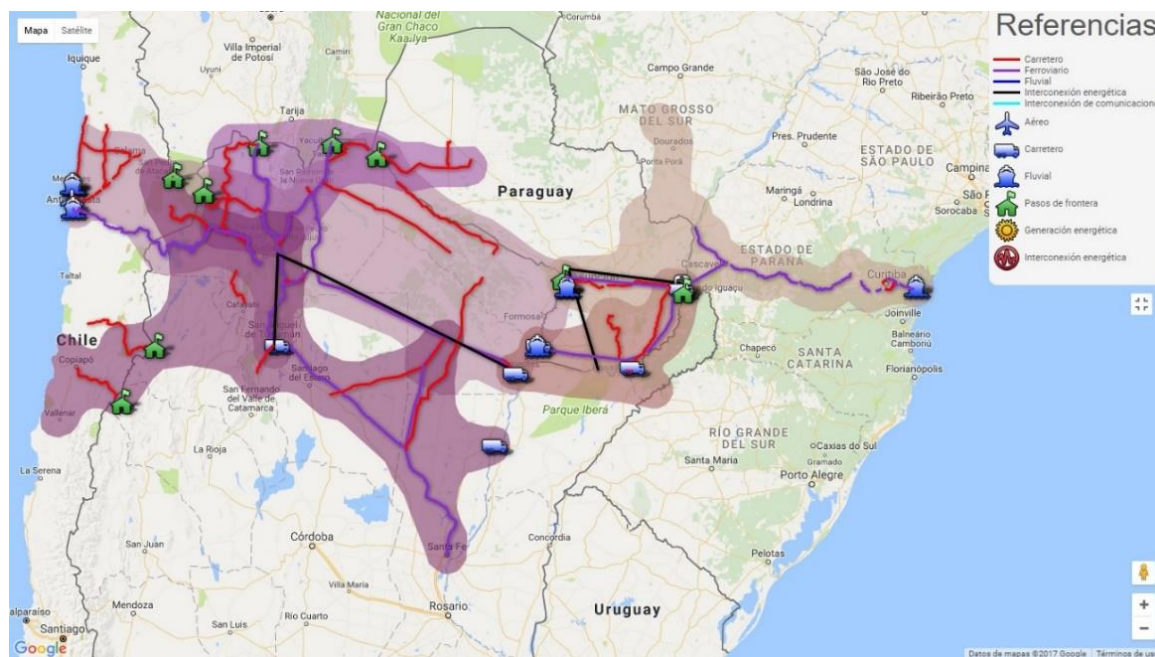
<sup>280</sup> Cartera de Proyectos 2016. *Foro Técnico IIRSA*. Disponível em: < [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Cartera%202016\\_web.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Cartera%202016_web.pdf) >. Acesso em: 01 de junho de 2021.

<sup>281</sup> Cartera de Proyectos 2016. *Foro Técnico IIRSA*. Disponível em: < [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Cartera%202016\\_web.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Cartera%202016_web.pdf) >. Acesso em: 01 de junho de 2021.

<sup>282</sup> SISTEMA DE INFORMACIÓN DE PROYECTOS. Disponível em: < <http://cosiplan.org/proyectos> >. Acesso em: 23 de junho, 2021.



Mapa 4 – Projetos do Eixo de Capricórnio



Fonte: IIRSA. Disponível em: < <http://www.iirsa.org/infographic#cap> >. Acesso em: 12 de julho de 2017.

#### 2.1.4 Eixo do Sul

O Eixo do Sul abrange 4% do território da América do Sul, sendo uma pequena faixa no extremo sul do continente, conectando as costas banhadas pelo Pacífico, no sul do Chile, às costas do Atlântico, ao sul da Argentina, cruzando os Andes e avançando pela região da patagônia argentina.<sup>283</sup>

Em termos populacionais, a área é a menos densamente povoada dentre os eixos da IIRSA, contando apenas com 2% da população da América do Sul e sendo marcada em quase toda sua totalidade pela presença de comunidades originárias, ainda que em menor grau na costa argentina.<sup>284</sup>

O PIB da região representa 2% do PIB da América do Sul, distribuídos quase que igualmente entre a Argentina e o Chile. Entretanto, em termos relativos, o eixo envolve 37% da economia argentina e apenas 13% da economia chilena.<sup>285</sup>

<sup>283</sup> Cartera de Proyectos 2016. *Foro Técnico IIRSA*. Disponível em: < [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Cartera%202016\\_web.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Cartera%202016_web.pdf) >. Acesso em: 01 de junho de 2021.

<sup>284</sup> Cartera de Proyectos 2016. *Foro Técnico IIRSA*. Disponível em: < [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Cartera%202016\\_web.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Cartera%202016_web.pdf) >. Acesso em: 01 de junho de 2021

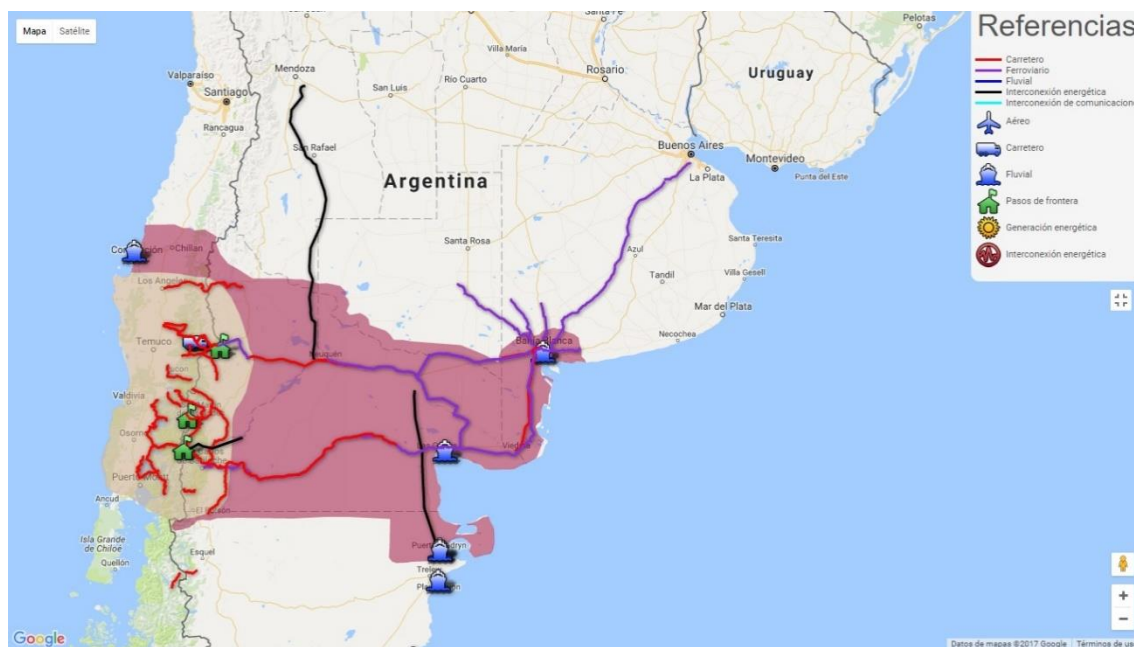
<sup>285</sup> Cartera de Proyectos 2016. *Foro Técnico IIRSA*. Disponível em: < [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Cartera%202016\\_web.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Cartera%202016_web.pdf) >. Acesso em: 01 de junho de 2021

De maneira geral, os projetos do Eixo do Sul giram em torno de: 1) diminuição dos custos de transporte para ampliar o comércio de bens e serviços entre Argentina e Chile; 2) fortalecer o turismo binacional em torno da região dos Lagos; 3) gerar oportunidades de desenvolvimento econômico e social de forma sustentável; e 4) favorecer a conservação dos recursos ambientais.

Dentre os projetos, destacam-se o ramal ferroviário Buenos Aires - Bahía Blanca - Neuquén, junto à obra de ampliação do porto de Bahía Blanca, melhorando a conectividade ferroviária da área do oeste da Patagônia à costa atlântica e aumentando a capacidade dos portos como forma de favorecer acesso a mercados internacionais.<sup>286</sup> No oeste da Patagônia, localiza-se a Vaca Muerta, grande reservatório de petróleo e gás, sendo o segundo maior reservatório de gás xisto do mundo. A Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), estatal argentina, firmou contrato com a estadunidense Chevron para sua exploração.<sup>287</sup>

O eixo conta com 45 projetos e um investimento estimado de quase 4,5 bilhões de dólares. Dentre os projetos, três são na área de energia e 42 na área de transporte.<sup>288</sup> A disposição de projetos no eixo pode ser observada no mapa a seguir:

Mapa 5 – Projetos do Eixo do Sul



Fonte: IIRSA. Disponível em: < <http://www.iirsa.org/infographic#cap> >. Acesso em: 11 de julho de 2017.

<sup>286</sup> Cartera de Proyectos 2016. *Foro Técnico IIRSA*. Disponível em: < [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Cartera%202016\\_web.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Cartera%202016_web.pdf) >. Acesso em: 01 de junho de 2021

<sup>287</sup> CUÉ, Carlos. Jazida Vaca Muerta, o sonho do ouro negro argentino. *El País*. Neuquén: 16 de jun, 2015. Disponível em: < [https://brasil.elpais.com/brasil/2015/06/14/internacional/1434286413\\_160142.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2015/06/14/internacional/1434286413_160142.html) >. Acesso em: 07 de julho, 2021.

<sup>288</sup> SISTEMA DE INFORMACIÓN DE PROYECTOS. Disponível em: < <http://cosiplan.org/proyectos> >. Acesso em: 23 de junho de 2021.

### 2.1.5 Eixo Escudo das Guianas

O Eixo Escudo das Guianas está disposto sobre 9% do território da América do Sul. Abrange a totalidade da Guiana e do Suriname e dos estados brasileiros de Roraima e Amapá. Ainda no Brasil, compreende parcialmente os estados do Amazonas e Pará, além de se dispor sobre parte significativa do território venezuelano, incluindo a bacia do Orinoco e a capital, Caracas. Dentro desse espaço, cabe ressaltar que 125 unidades territoriais contam com algum grau de proteção ambiental, correspondendo a 60% da área do eixo,<sup>289</sup> o que aponta para a importância da manutenção da biodiversidade local.

Sua população corresponde a 4% de todos os habitantes da América do Sul, o segundo eixo com a menor densidade demográfica. Tem uma presença muito relevante de comunidades originárias que, em grande medida, se dedicam a atividades de subsistência fora do circuito econômico da região. Todavia, suas formas de existência estão constantemente ameaçadas por invasões de terra para a exploração de recursos florestais e minerais, gerando uma degradação que coloca em risco a sua sobrevivência econômica, social e cultural.<sup>290</sup>

O PIB da região corresponde a 7% de todo PIB da América do Sul, com um valor aproximado de 340 milhões de dólares e é composto por 100% do PIB da Guiana e do Suriname, 40% do venezuelano e 4% do PIB do Brasil. Em termos absolutos, a Venezuela participa com 69% do PIB do eixo; seguida pelo Brasil, com 29%; e do Suriname e Guiana, com 2% e 1%, respectivamente.<sup>291</sup>

De maneira geral, as obras do eixo visam à promoção do desenvolvimento sustentável e à integração de setores econômicos potenciais, dentre os quais destacam-se a indústria pesada; a produção de bens duráveis; a mineração e a produção de jóias; o agronegócio; e o turismo.<sup>292</sup>

O Eixo conta com obras com investimentos estimados em mais de US\$ 4,5 bilhões englobando 20 projetos, dentre os quais 18 são no setor de transporte, um no setor de comunicação e um no setor de energia. Destacam-se obras no setor rodoviário conectando o extremo norte do Brasil aos portos no mar do Caribe e conectando áreas litorâneas entre a

---

<sup>289</sup> Cartera de Proyectos 2016. *Foro Técnico IIRSA*. Disponível em: < [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Cartera%202016\\_web.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Cartera%202016_web.pdf) >. Acesso em: 01 de junho de 2021.

<sup>290</sup> Cartera de Proyectos 2016. *Foro Técnico IIRSA*. Disponível em: < [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Cartera%202016\\_web.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Cartera%202016_web.pdf) >. Acesso em: 01 de junho de 2021.

<sup>291</sup> Cartera de Proyectos 2016. *Foro Técnico IIRSA*. Disponível em: < [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Cartera%202016\\_web.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Cartera%202016_web.pdf) >. Acesso em: 01 de junho de 2021.

<sup>292</sup> Cartera de Proyectos 2016. *Foro Técnico IIRSA*. Disponível em: < [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Cartera%202016\\_web.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Cartera%202016_web.pdf) >. Acesso em: 01 de junho de 2021.

Venezuela, a Guiana e o Suriname. A área já conta com conexões rodoviárias relevantes que conectam zonas de produção agrícola, florestal e de mineração aos portos do Eixo, ao contrário da conexão ferroviária, que é muito escassa. O transporte fluvial é relevante na região, sendo majoritariamente graneleiro, embora no rio Amazonas também seja relevante o transporte de pessoas e de cargas menores. A disposição das obras no eixo pode ser observada no mapa a seguir:

Mapa 6 – Projetos do Eixo das Guianas



Fonte: IIRSA. Disponível em: < <http://www.iirsa.org/infographic#guy> >. Acesso em: 28 de julho de 2017.

### 2.1.6 Eixo Hidrovia Paraguai-Paraná

O Eixo Hidrovia Paraná-Paraguai abrange 20% de todo território da América do Sul, dispondo sobre a totalidade do Paraguai e partes da Bolívia, do Brasil, do Uruguai e da Argentina, nos entornos das bacias dos rios Paraguai, Paraná e Uruguai. Todos eles desembocam na bacia do Rio da Prata.<sup>293</sup>

Em termos populacionais, é o terceiro eixo mais habitado, contando com a presença de 29% de toda a população da América do Sul. A presença de comunidades originárias é significativa, principalmente na Bolívia, no estado brasileiro do Mato Grosso, no norte da Argentina e leste do Paraguai e que, de maneira geral, se dedicam a atividades agropecuárias de subsistência e atividades complementares, como a produção de artesanatos em áreas

<sup>293</sup> Cartera de Proyectos 2016. Foro Técnico IIRSA. Disponível em: < [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Cartera%202016\\_web.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Cartera%202016_web.pdf) >. Acesso em: 01 de junho de 2021.

turísticas. Ainda assim, uma parcela dessas comunidades originárias são assalariados rurais.<sup>294</sup>

Economicamente, o eixo aporta o segundo maior PIB da região, do qual o Paraguai participa com 100% de sua economia enquanto os outros países participam com um percentual entre 38 e 51%. Em termos absolutos, o Brasil é responsável por 77% do PIB do eixo, a Argentina por 19%, enquanto Bolívia, Paraguai e Uruguai aportam, juntos, o equivalente a 4%.<sup>295</sup>

O planejamento infraestrutural da região está determinado pelo leito dos rios. Nesse sentido as obras se destinam a melhorar a navegação dos rios e sua acessibilidade, tanto por rodovias, quanto por ferrovias, visando aos objetivos de: 1) fortalecer a competitividade econômica das áreas do eixo mediante ao acesso ao Atlântico; 2) promover a integração das cadeias produtivas e de consumo ao longo do eixo; e 3) facilitar o fluxo de pessoas entre os países envolvidos.<sup>296</sup>

O investimento estimado para obras do eixo é de aproximadamente US\$ 7,5 bilhões, para o financiamento de 84 projetos, dentre os quais 75 são no setor de transporte, sete no setor de energia e dois no setor de comunicação.<sup>297</sup> A disposição de tais obras pode ser observada no mapa abaixo:

---

<sup>294</sup> Cartera de Proyectos 2016. Foro Técnico IIRSA. Disponível em: < [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Cartera%202016\\_web.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Cartera%202016_web.pdf) >. Acesso em: 01 de junho de 2021.

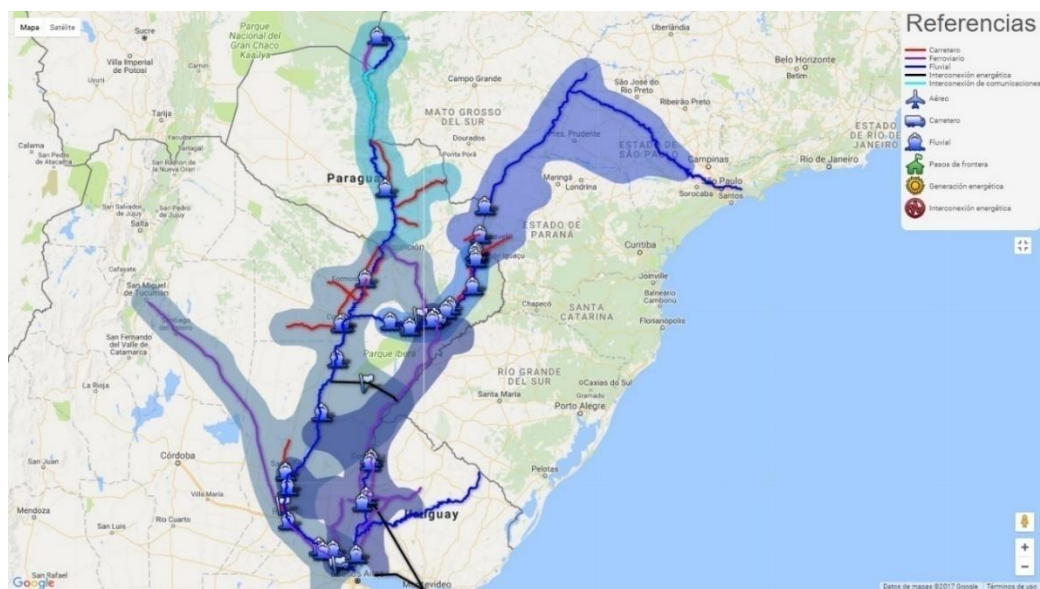
<sup>295</sup> Cartera de Proyectos 2016. *Foro Técnico IIRSA*. Disponível em: < [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Cartera%202016\\_web.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Cartera%202016_web.pdf) >. Acesso em: 01 de junho de 2021.

<sup>296</sup> Cartera de Proyectos 2016. *Foro Técnico IIRSA*. Disponível em: < [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Cartera%202016\\_web.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Cartera%202016_web.pdf) >. Acesso em: 01 de junho de 2021.

<sup>297</sup> SISTEMA DE INFORMACIÓN DE PROYECTOS. Disponível em: < <http://cosiplan.org/proyectos/> >. Acesso em: 23 de junho, 2021.



Mapa 7 – Projetos do Eixo Hidrovia Paraná-Paraguai



Fonte: IIRSA. Disponível em: < <http://www.iirsa.org/infographic#hpp> >. Acesso em: 22 de julho de 2017.

### 2.1.7 Eixo Interoceânico Central

O Eixo Interoceânico Central está disposto sobre os estados brasileiros do Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul; a totalidade do território do Paraguai; a maior parte da Bolívia; o extremo norte do Chile; e o extremo sul do Peru. Dessa forma, representa, aproximadamente, 15% do território sul-americano, dentro do qual 450 unidades territoriais contam com algum tipo de proteção, em um montante de 15% da área total do eixo, a maior parte na Bolívia.<sup>298</sup>

Com 25% de toda população da América do Sul, tem uma presença muito relevante de comunidades originárias, habitando a totalidade do território da Bolívia, o sul do Peru, o leste do Paraguai e parte do estado brasileiro de Mato Grosso. Majoritariamente, se dedicam a atividades de subsistência, embora uma parcela dessa população seja assalariada rural ou mineira.<sup>299</sup>

Em termos econômicos, o Paraguai participa com a totalidade de sua economia; a Bolívia com 99%; o Brasil com 52%; o Chile com 13%; e o Peru com 10%. Em termos absolutos, o Brasil aporta um total de 91% do PIB do eixo, enquanto os outros países aportam

<sup>298</sup> Cartera de Proyectos 2016. Foro Técnico IIRSA. Disponível em: < [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Cartera%202016\\_web.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Cartera%202016_web.pdf) >. Acesso em: 01 de junho de 2021.

<sup>299</sup> Cartera de Proyectos 2016. Foro Técnico IIRSA. Disponível em: < [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Cartera%202016\\_web.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Cartera%202016_web.pdf) >. Acesso em: 01 de junho de 2021.

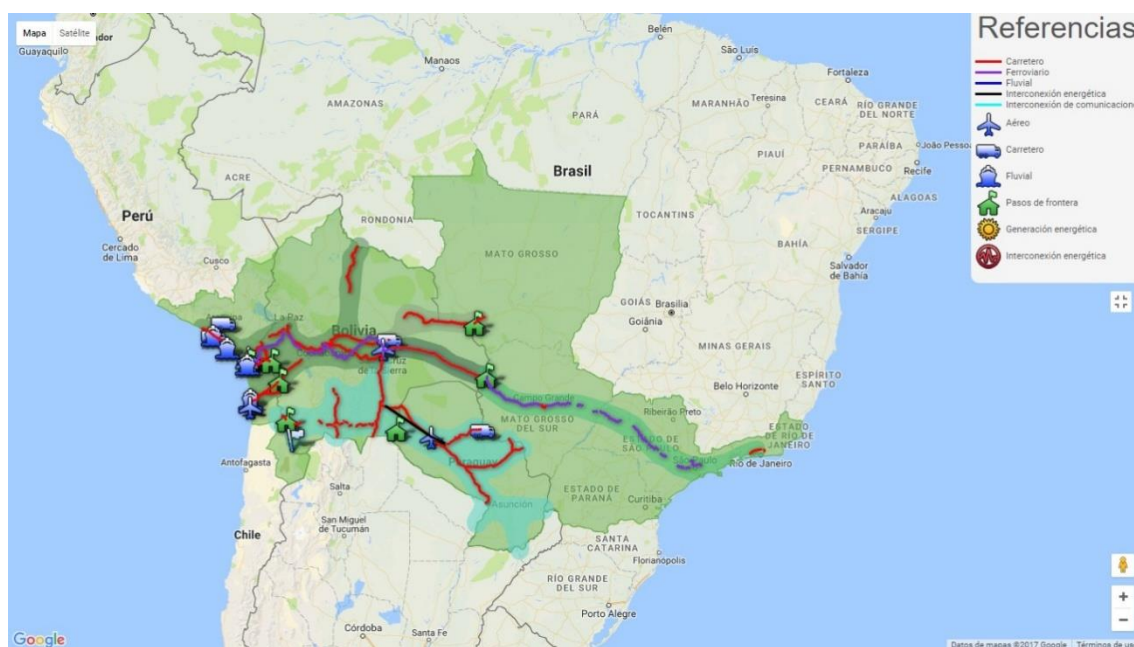
com uma quantidade significativamente inferior, entre 2 e 3%.<sup>300</sup>

A carteira de projetos do eixo tem como orientação a melhoria da infraestrutura de rodovias e ferrovias como forma de diminuir os custos de transporte das regiões envolvidas até o Atlântico e o Pacífico. Além disso, buscam aumentar a complementariedade econômica entre os países; apoiar o turismo, sobretudo na região do Pantanal; e apoiar o desenvolvimento do potencial agrícola da região centro-oriental boliviana.<sup>301</sup>

Destaca-se o desenvolvimento de ferrovias que vão desde o centro da Bolívia aos estados da costa atlântica do Brasil e, a oeste, até portos no Chile e no Peru. Além disso, também conta com uma presença expressiva de corredores rodoviários, que se desenvolvem nessa mesma lógica geográfica.<sup>302</sup>

Ao todo, o eixo conta com 62 projetos e um investimento estimado de quase 20 bilhões de dólares. Dentre os projetos, 58 são no setor de transporte, dois no setor de energia e outros dois no setor de comunicação.<sup>303</sup> A disposição de tais projetos pode ser visualizada no mapa a seguir:

Mapa 8 – Projetos do Eixo Interoceânico Central



Fonte: IIRSA. Disponível em: < <http://www.iirsa.org/infographic#ioc> >. Acesso em: 12 de julho de 2017.

<sup>300</sup> Cartera de Proyectos 2016. Foro Técnico IIRSA. Disponível em: < [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Cartera%202016\\_web.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Cartera%202016_web.pdf) >. Acesso em: 01 de junho de 2021.

<sup>301</sup> Cartera de Proyectos 2016. Foro Técnico IIRSA. Disponível em: < [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Cartera%202016\\_web.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Cartera%202016_web.pdf) >. Acesso em: 01 de junho de 2021.

<sup>302</sup> SISTEMA DE INFORMACIÓN DE PROYECTOS. Disponível em: < <http://cosiplan.org/proyectos> >. Acesso em: 23 de junho, 2021.

<sup>303</sup> SISTEMA DE INFORMACIÓN DE PROYECTOS. Disponível em: < <http://cosiplan.org/proyectos> >. Acesso em: 23 de junho, 2021.

### 2.1.8 Eixo Mercosul-Chile

O Eixo Mercosul-Chile tem sua área de influência por cerca de 18% do território da América do Sul. No Brasil, abarca a região sul do país e os estados de Minas Gerais e São Paulo, estendendo-se pelas áreas centrais da Argentina e do Chile e abrange todo território do Uruguai e o leste do Paraguai.<sup>304</sup>

Este é o eixo que abarca o maior contingente populacional, com aproximadamente 35% de todos os habitantes da América do Sul e com pouca presença de comunidades originárias, cerca de 1% do total.<sup>305</sup>

No que tange ao PIB, também é o eixo com maior relevância dentre os nove que compõem a IIRSA. De um total de quase dois bilhões de dólares, o eixo envolve toda economia do Uruguai; 97% da economia do Paraguai; 86% da economia da Argentina; e cerca de 60% das economias do Chile e do Brasil. Em termos absolutos, o PIB agregado do eixo é formado por 67% do PIB do Brasil; 21% do PIB da Argentina; 9% do PIB chileno; e 3% do PIB do Uruguai e Paraguai juntos.<sup>306</sup>

De maneira geral, a carteira de projetos do eixo tem por objetivo: 1) melhorar o comércio local, regional e global a partir do desenvolvimento da logística e da infraestrutura; 2) promover a competitividade das cadeias produtivas existentes e desenvolver novas; 3) otimizar o fluxo de bens e serviços, facilitar a circulação de pessoas e promover o turismo; 4) aumentar a capacidade e confiança dos sistemas de eletricidade e gás, além de diversificar a matriz energética; e 5) aproveitar as condições de escala e demanda para atrair participação público-privada.<sup>307</sup>

Dentre os projetos, destacam-se os corredores rodoviários e ferroviários que vinculam principais centros industriais e cidades da região e obras de transporte fluvial que atendem majoritariamente aos carregamentos de grãos e, em menor medida, minerais, combustíveis e produtos químicos e petroquímicos.<sup>308</sup>

<sup>304</sup> Cartera de Proyectos 2016. *Foro Técnico IIRSA*. Disponível em: < [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Cartera%202016\\_web.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Cartera%202016_web.pdf) >. Acesso em: 01 de junho de 2021.

<sup>305</sup> Cartera de Proyectos 2016. *Foro Técnico IIRSA*. Disponível em: < [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Cartera%202016\\_web.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Cartera%202016_web.pdf) >. Acesso em: 01 de junho de 2021.

<sup>306</sup> Cartera de Proyectos 2016. *Foro Técnico IIRSA*. Disponível em: < [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Cartera%202016\\_web.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Cartera%202016_web.pdf) >. Acesso em: 01 de junho de 2021.

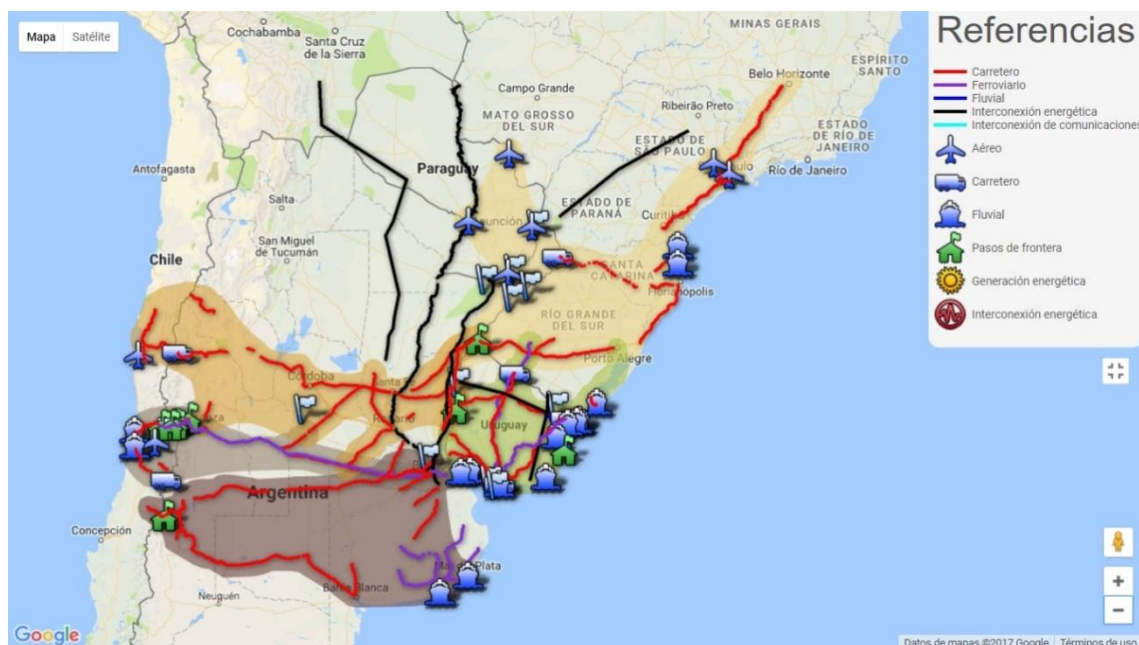
<sup>307</sup> Cartera de Proyectos 2016. *Foro Técnico IIRSA*. Disponível em: < [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Cartera%202016\\_web.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Cartera%202016_web.pdf) >. Acesso em: 01 de junho de 2021.

<sup>308</sup> SISTEMA DE INFORMACIÓN DE PROYECTOS. Disponível em: < <http://cosiplan.org/proyectos> >. Acesso em: 23 de junho, 2021.



A carteira do eixo conta com 115 projetos e com um investimento estimado de, aproximadamente, US\$ 58,5 bilhões. A maioria das obras é no setor de transporte, com 96 projetos; seguido do setor de energia, com 18 projetos; e um projeto de comunicação.<sup>309</sup> A disposição geográfica de tais obras pode ser observada no mapa a seguir:

Mapa 9 – Projetos do Eixo Mercosul-Chile



Fonte: IIRSA. Disponível em: < <http://www.iirsa.org/infographic#mcc> >. Acesso em: 10 de julho de 2017.

### 2.1.9 Eixo Peru - Brasil - Bolívia

O Eixo Peru - Brasil - Bolívia abrange os estados brasileiros do Acre e de Rondônia, o sul do Peru e o norte da Bolívia, totalizando aproximadamente 7% do território de toda a América do Sul. Tal área abrange em torno de 132 unidades territoriais com algum grau de proteção ambiental, o que totaliza 22% da área do eixo, dentre o qual é possível encontrar importantes áreas de conservação de paisagem, de fauna e flora, como 16 parques nacionais e três zonas úmidas de reconhecida importância internacional, chamadas de sítios Ramsar.<sup>310</sup>

Em termos populacionais, a área de influência do eixo conta com 3% da população da América do Sul, sendo o menor eixo em termos de densidade demográfica. A presença de

<sup>309</sup> SISTEMA DE INFORMACIÓN DE PROYECTOS. Disponível em: < <http://cosiplan.org/proyectos> >. Acesso em: 23 de junho, 2021.

<sup>310</sup> Cartera de Proyectos 2016. *Foro Técnico IIRSA*. Disponível em: < [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Cartera%202016\\_web.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Cartera%202016_web.pdf) >. Acesso em: 01 de junho de 2021.

comunidades originárias é de grande relevância na região, ocupando todo território andino da Bolívia e o sul do Peru, além dos territórios amazônicos na porção leste do eixo. De forma geral, essas comunidades se dedicam a atividades de subsistência, mas também existem aqueles que são assalariados rurais e mineiros.<sup>311</sup>

O PIB da região corresponde a 2% do PIB da América do Sul, do qual a Bolívia participa com 28% de sua economia; o Peru, com 20%; e o Brasil, com 1%. Em termos absolutos, o Peru aporta 57% do PIB do Eixo; seguido pelo Brasil, com 30%; e a Bolívia com 14%.<sup>312</sup>

O conjunto de obras do eixo tem por objetivos: 1) a diversificação da matriz energética; 2) consolidar uma rede fluvial internacional; 3) gerar novas possibilidades de desenvolvimento socioeconômico; e 4) facilitar o intercâmbio comercial e turístico, garantindo acesso aos mercados internacionais e colaborando com o processo de integração regional.<sup>313</sup>

Para isso, a carteira de projetos conta com um investimento estimado de mais de US\$ 32,5 bilhões, sendo menor, apenas, do que o investimento previsto para o eixo Mercosul-Chile. A carteira é composta por 24 projetos, dos quais 19 são no setor de transporte, cinco no setor de energia e nenhum projeto no setor de comunicação.<sup>314</sup> A disposição de tais obras pode ser observada no mapa a seguir:

---

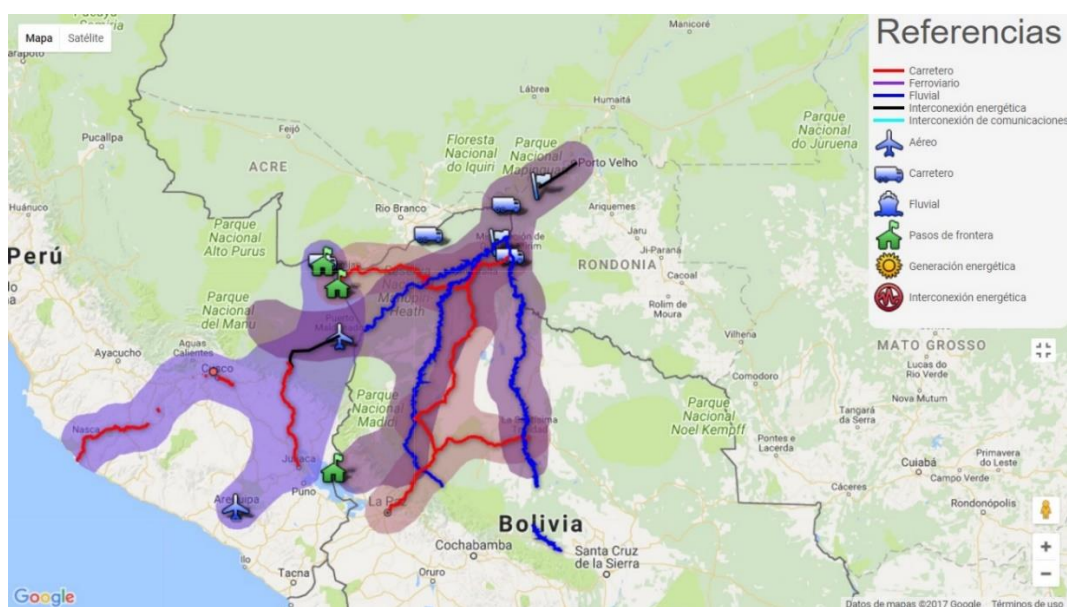
<sup>311</sup> Cartera de Proyectos 2016. Foro Técnico IIRSA. Disponível em: < [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Cartera%202016\\_web.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Cartera%202016_web.pdf) >. Acesso em: 01 de junho de 2021.

<sup>312</sup> Cartera de Proyectos 2016. Foro Técnico IIRSA. Disponível em: < [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Cartera%202016\\_web.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Cartera%202016_web.pdf) >. Acesso em: 01 de junho de 2021.

<sup>313</sup> Cartera de Proyectos 2016. Foro Técnico IIRSA. Disponível em: < [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Cartera%202016\\_web.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Cartera%202016_web.pdf) >. Acesso em: 01 de junho de 2021.

<sup>314</sup> SISTEMA DE INFORMACIÓN DE PROYECTOS. Disponível em: < <http://cosiplan.org/proyectos> >. Acesso em: 23 de junho, 2021.

Mapa 10 - Projetos do Eixo Peru - Brasil - Bolívia



Fonte: IIRSA. Disponível em: < <http://www.iirsa.org/infographic#pbb> >. Acesso em: 28 de julho de 2017.

## 2.2 A IIRSA em sua estrutura econômica: os bancos de financiamento

Em seu planejamento inicial, o financiamento de projetos da IIRSA seria oriundo de novos mecanismos conjuntos a serem desenvolvidos com base nas instituições já existentes e nas experiências já reconhecidas na década anterior. Mais especificamente, deveriam ser buscadas soluções inovadoras de financiamento entre os governos da região e as organizações financeiras multilaterais, a saber, a Corporação Andina de Fomento (CAF), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA).

As soluções financeiras para aportar o montante de recursos necessários às obras tinham por indicação encorajar a concorrência do capital privado, atendendo características e preferências dos mercados de capitais, provendo interesses comerciais e distribuindo riscos e benefícios entre o setor público e privado.<sup>315</sup> Tal concepção partia do entendimento de que havia uma escassez de divisas públicas que pudessem dar conta do financiamento de uma estratégia de integração física do continente, tida como deficitária e até mesmo como a razão

<sup>315</sup> Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional em América del Sur. Una propuesta. Disponível em: < [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/plan\\_de\\_accion\\_para\\_integracion\\_infraestructura\\_regional%20en%20am%C3%A9rica%20del%20sur.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/plan_de_accion_para_integracion_infraestructura_regional%20en%20am%C3%A9rica%20del%20sur.pdf) >. Acesso em: 02 de julho, 2021.

de um suposto insucesso de tentativas de integração regional anteriores.

Embora inicialmente houvesse expectativa de que o financiamento das obras se daria a partir das organizações multilaterais e do setor privado, o que se evidenciou ao longo dos quinze primeiros anos da IIRSA foi um desembolso majoritário dos tesouros nacionais dos países da região. Em menor escala, é possível identificar investimentos privados e aportes do BID, do FONPLATA e da CAF, além de recursos oriundos do Japan Bank for International Cooperation (JBIC), do governo chinês, da União Europeia e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

As obras financiadas pelo JBIC são bastante pontuais. Segundo a carteira da IIRSA, as obras são a de construção do Porto de Kaarendy sobre o rio Paraná, no Paraguai, para escoamento de granéis sólidos e líquidos, com uma movimentação aproximada de 200.000 toneladas por ano; a pavimentação de trechos de acesso a nove portos sobre o Rio Paraná, também no Paraguai, para melhorar o acesso de cargas, especialmente de soja, milho e trigo, com expectativa de reduzir o preço do transporte de grãos em dois a três dólares por tonelada; e a reabilitação da Ponte da Amizade, na Bolívia.<sup>316</sup>

Os recursos oriundos do governo chinês para a IIRSA se concentram na Argentina, em torno de cinco projetos, todos eles de melhoramento, reabilitação e reconstrução de ferrovias, com destaque ao projeto de melhoramento e reconstrução da estrada de ferro San Martín, que conecta Buenos Aires à Mendoza. Os principais produtos dessa área são do complexo vínico (uvas, vinhos e mostros), complexos de oliva (azeite e azeitonas), horticultura (pêssegos, ameixa, conservas, alho) e insumos para a construção (calcário, dolomitas e seixo). A expectativa era que se reduzisse em 55% o custo de transporte por cada tonelada.<sup>317</sup>

Os aportes oriundos da União Europeia se dispõem sobre quatro projetos: um de construção de estrada na Bolívia, em um eixo de conexão Pailón - Puerto Suarez; dois binacionais entre o Peru e o Equador, sendo um de centro de atenção de fronteira e o outro de melhoramento da Estrada Panamericana, na zona de fronteira entre os dois países, com a construção de uma ponte internacional que evite o trânsito por áreas urbanas.<sup>318</sup>

Os investimentos privados são diversos, se encontrando em pelo menos 89 dos projetos da IIRSA, territorialmente espalhados pelos nove eixos, mas com presença destacada em projetos no Peru e no Chile. Os aportes dos Tesouros Nacionais também ocorrem em

---

<sup>316</sup> SISTEMA DE INFORMACIÓN DE PROYECTOS. Disponível em: < <http://cosiplan.org/proyectos> >. Acesso em: 28 de junho, 2021.

<sup>317</sup> SISTEMA DE INFORMACIÓN DE PROYECTOS. Disponível em: < <http://cosiplan.org/proyectos> >. Acesso em: 28 de junho, 2021.

<sup>318</sup> SISTEMA DE INFORMACIÓN DE PROYECTOS. Disponível em: < <http://cosiplan.org/proyectos> >. Acesso em: 28 de junho, 2021.

todos os eixos, numa proporção muito maior, sendo a maior fonte de financiamento da IIRSA, como anteriormente citado.<sup>319</sup> Posto isso, parece-nos agora relevante entender a atuação dos bancos multilaterais e regionais que integram o Comitê de Coordenação Técnica da IIRSA, nela atuantes desde o seu nascimento.

O BID foi criado em 1959, em um contexto em que as organizações internacionais eram entendidas como uma forma de promover o desenvolvimento econômico, sendo, então, instituições que funcionavam como instrumentos para a expansão econômica, criando condições favoráveis para atração de capitais. Com um enfoque regional, o BID visava atender demandas mais específicas dos países latino-americanos, ampliando fontes de financiamento e atuando de forma a atrair capitais para a região, uma vez que os estudos cepalinos daquela época denunciavam a escassez de recursos na América Latina que possibilitassem levar a cabo estratégias de desenvolvimento. Em um ambiente de crítica a órgãos financeiros internacionais, que objetivavam atender os interesses de grandes polos de poder mundial, o BID surge como o órgão multilateral capaz de prover demandas financeiras de países que buscavam impulsionar seu processo de desenvolvimento.<sup>320</sup> O banco conta, atualmente, com a participação de 28 países americanos, incluindo os 12 da América do Sul.<sup>321</sup>

Embora Sidney Dell tenha identificado, já nesse período, uma convergência entre a criação do BID e a promoção de tentativas de integração regional, foi no contexto dos anos 1990, com um novo pensamento político-econômico na América Latina expresso pela nova orientação da Cepal em torno do “regionalismo aberto”, que o BID passou a priorizar a estruturação de projetos de integração, visando conectar as economias latino-americanas ao mercado mundial.<sup>322</sup> Tal reorientação teve como um de seus pilares a integração física do continente, o que resultou na participação do banco no financiamento de projetos de infraestrutura, especialmente após 1999,<sup>323</sup> sendo responsável pela elaboração do estudo que originou as bases preliminares da IIRSA, a pedido do governo brasileiro.<sup>324</sup> Desde seu

<sup>319</sup> SISTEMA DE INFORMACIÓN DE PROYECTOS. Disponível em: < <http://cosiplan.org/proyectos> >. Acesso em: 29 de junho, 2021.

<sup>320</sup> SCHERMA, Márcio Augusto. *A atuação do Banco Interamericano de desenvolvimento no Brasil (1959-2006)*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Universidade Estadual de Campinas, 2007.

<sup>321</sup> BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Disponível em: < <https://www.iadb.org/pt/sobre-o-bid/visao-geral> >. Acesso em: 10 de julho, 2010.

<sup>322</sup> DELL, Sidney. *The Inter-American Development Bank: a study in development financing*. New York: Praeger Publishers, 1972.

<sup>323</sup> BAUMAN, 2005 *apud* DEOS, Simone Silva de; WEGNER, Rubia. Cooperação financeira e o financiamento da infra-estrutura na América do Sul. *Revista Oikos*, Rio de Janeiro, vol. 9, nº 2, outubro, 2010.

<sup>324</sup> BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Um nuevo impulso a la integración de la*

nascimento, a IIRSA conta com o BID em seu Comitê de Coordenação Técnica, sendo responsável por ajudar a financiar pelo menos 35 projetos, além de contribuir com o custeio dos estudos de diversos outros projetos da carteira.<sup>325</sup>

O Fonplata foi criado em 1974, depois de aproximadamente uma década de negociações entre os países membros. Faz parte de um conjunto de instituições regionais que surgiram entre as décadas de 1960 e 1970 na América Latina, como forma de apoiar financeiramente o projeto desenvolvimentista de integração então em vigor.<sup>326</sup> Conta com a participação de cinco países (Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai) e tem por objetivo a promoção do desenvolvimento e integração da região da Bacia do Rio da Prata, o que se evidencia pela sua participação na IIRSA com empréstimo para obras realizadas nesses países e que buscam fortalecer a conexão com os rios da região.<sup>327</sup> Por seu caráter sub-regional e menor aporte financeiro na IIRSA, há uma maior proximidade e um diálogo mais propício entre a instituição e as prefeituras municipais da região, o que possibilita que o FONPLATA atue, muitas vezes, como um intermediador entre demandas locais por créditos e instituições com maior capacidade de financiamento.<sup>328</sup>

A CAF, por sua vez, foi criada em 1968, com o objetivo de prover apoio financeiro para a integração dos países andinos. Entretanto, ao longo dos anos, a instituição foi ampliando sua linha de crédito para países que não eram membros da Comunidade Andina de Nações (CAN) e, atualmente, conta com a participação de dez países da América do Sul,<sup>329</sup> outros sete países da América Latina, além de Portugal e Espanha. A partir dos anos 2000, ao se integrar como instituição de apoio financeiro da IIRSA, também fazendo parte de seu Comitê de Coordenação Técnica, tornou-se uma importante organização de promoção da integração sul-americana, provendo para alguns países da região aportes maiores do que do BID e até mesmo do que o Banco Mundial.<sup>330</sup> A CAF é vista como uma instituição de

*infraestructura regional em America del Sur*. Departamento de Integração e Programas Regionais. Diciembre, 2000.

<sup>325</sup> SISTEMA DE INFORMACIÓN DE PROYECTOS. Disponível em: < <http://cosiplan.org/proyectos> >. Acesso em: 12 de julho, 2021.

<sup>326</sup> Dentro de tal conjunto podemos citar o Banco Centro-americano de Integração Econômica (BCIE), de 1961; o Acordo de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR), de 1965; o Banco de Desenvolvimento do Caribe (BDC), de 1969; a Corporação Andina de Fomento (CAF), de 1971; e o Banco Latino-americano de Exportações (BLADEX) de 1972. DEOS, Simone Silva de; WEGNER, Rubia. *Cooperação financeira e o financiamento da...* *Op. cit.*

<sup>327</sup> *Ibidem.*

<sup>328</sup> SANTOS, Ailton Dias dos. *A Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana e as dinâmicas do sistema-mundo capitalista: análise comparada das relações entre governo e bancos de desenvolvimento do Brasil, Peru e Bolívia*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Programa de Pós-Graduação em Estudos Comprados sobre as Américas, Universidade de Brasília, 2014.

<sup>329</sup> Excetuam-se Guiana e Suriname.

<sup>330</sup> GUDYNAS, Eduardo. *As instituições financeiras e a integração na América do Sul*. In: VERDUM, Ricardo.

fomento mais vantajosa do que estes dois bancos, já que, além de uma sólida reputação na área das grandes finanças, é reconhecida como ágil, flexível e, comparativamente, sem muitas exigências para aprovação de desembolsos.<sup>331</sup>

Em 2003, a CAF estabeleceu uma parceria com o BNDES, prevendo a possibilidade de cofinanciamento de projetos na região. Tal parceria foi resultado da organização do “Primeiro Seminário Internacional de Cofinanciamento BNDES/CAF: Prospecção de Projetos de Integração Sul-americana”, que teve como objetivo formular um Plano de Ação para estruturar o financiamento de projetos de integração na América do Sul.<sup>332</sup> Na abertura deste evento, José de Alencar, então vice-presidente do Brasil, afirmou que o país estava “absolutamente comprometido com a integração sul-americana” e que seria uma prioridade do governo promover ações que visassem à competitividade regional no processo de globalização econômica.<sup>333</sup> Carlos Lessa, presidente do BNDES à época, também orador durante a cerimônia, teria salientado a possibilidade de alcançar soluções inovadoras para superar restrições financeiras que se apresentavam como um entrave para o desenvolvimento da região. Na mesma ocasião, o presidente da CAF, Enrique García, destacou a centralidade da infraestrutura na busca de competitividade dos países da região no cenário internacional e apontou o presidente Lula como figura central no impulsionamento da integração regional. Nas palavras de Garcia, o compromisso firmado entre a CAF e o BNDES era a possibilidade de “transformar sonhos em obras concretas”.<sup>334</sup>

A transformação de tais sonhos em obras concretas a partir da parceria entre CAF e BNDES pôde ser verificada em diversos projetos da IIRSA, em especial aqueles realizados por construtoras brasileiras.

### 2.3 A IIRSA e a expansão das empreiteiras brasileiras

Muitas obras da IIRSA, mesmo aquelas realizadas fora do Brasil, ficaram a cargo de empreiteiras brasileiras. Ainda que com grande capacidade técnica e destacada experiência em obras de infraestrutura ao longo do século XX, especialmente após o período de ditadura

---

*Financiamento e megaprojetos: uma interpretação da dinâmica regional sul-americana.* Brasília: Inesc, 2008.

<sup>331</sup> SANTOS, Ailton Dias dos. *A Integração da Infraestrutura Regional... Op. cit.*

<sup>332</sup> *Informe BNDES*, nº 173. Agosto, 2003.

<sup>333</sup> *Informe BNDES*, nº 173. Agosto, 2003.

<sup>334</sup> *Informe BNDES*, nº 173. Agosto, 2003.

civil-militar, que contribuiu para transformar muitas empreiteiras brasileiras em conglomerados, com ramificações em diversas áreas da economia e com expressivo poder político,<sup>335</sup> o que parece ter sido decisivo na expansão dessas empresas pela América do Sul foi uma política externa brasileira voltada para a integração regional e o apoio do BNDES como órgão financiador de tais obras.<sup>336</sup> Como lembrado por Luce, ao se apresentarem a algum processo de licitação, as empreiteiras brasileiras levavam consigo a garantia de financiamento da obra pelo BNDES que, por meio do seu programa de promoção de exportações, exigia como contrapartida para o financiamento das obras a sua realização por construtoras nacionais.<sup>337</sup>

Pretendemos, a partir de agora, trazer algumas obras realizadas por empreiteiras brasileiras no âmbito da IIRSA. Empresas como Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, Queiroz Galvão e OAS foram alguns dos maiores grupos empresariais favorecidos por esse modelo de integração.

Os primeiros projetos aqui destacados fazem parte do Corredor Viário Interoceânico Sul, que liga o estado do Acre a três portos peruanos no Pacífico: San Juan de Marcona, Matarani e Ilo. O corredor tem por objetivo facilitar o fluxo de passageiros e cargas entre as regiões e os mercados internacionais pelo Pacífico, além de reduzir custos de transportes entre as cidades amazônicas (Rio Branco, Porto Velho e Puerto Maldonado) e as cidades andinas e costeiras (Arequipa, Puno e Cuzco).<sup>338</sup> Tal ligação é feita a partir de 5 trechos de estradas no Peru, que se conectam à BR-317 e à BR-364, no Brasil, criando um vínculo com as cidades de Rio Branco e Cuiabá. Esse corredor tem influência direta sobre toda macro-região do sul do Peru, abrangendo uma extensão de 2.603 km.<sup>339</sup>

Os contratos de concessão dos trechos 2<sup>340</sup> e 3<sup>341</sup> foram firmados em agosto de 2005,

<sup>335</sup> CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. *Estranhas Catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988*. Niterói, Eduff, 2015.

<sup>336</sup> BARROS, Larissa Martins Monteiro de. *A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana e a expansão internacional dos capitais brasileiros*. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional), Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2018.

<sup>337</sup> LUCE, Mathias Seibel. *O sub-imperialismo brasileiro revisitado: a política de integração regional do governo Lula (2003-2007)*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007.

<sup>338</sup> FICHA DE PROJETO CÓDIGO PBB01. Disponível em: < [http://cosiplan.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=319](http://cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=319) >. Acesso em: 15 de julho, 2021.

<sup>339</sup> INTEROCEÁNICA SUR. Disponível em: < <https://covisur.com.pe/interoceanica-sur> >. Acesso em: 20 de julho, 2021

<sup>340</sup> CONTRATO IIRSA SUR – TRAMO 2. Disponível em: < <https://portal.mtc.gob.pe/transportes/concesiones/documentos/tramo2/CONTRATO-IIRSA%20SUR-TRAMO%202.pdf> >. Acesso em: 15 de julho, 2021.

<sup>341</sup> CONTRATO IIRSA SUR – TRAMO 3. Disponível em: < <https://portal.mtc.gob.pe/transportes/concesiones/documentos/tramo3/CONTRATO-IIRSA-SUR-TRAMO3.pdf> >. Acesso em: 15 de julho, 2021



ambos entre o Ministério de Transporte e Comunicações do Peru, representado pelo vice-ministro Néstor Palacios Lanfranco e a Concessionária Interoceánica Sur, representada por Jorge Henrique Simões Barata, então diretor da Odebrecht Peru e José Graña Miro Quesada,<sup>342</sup> presidente do grupo peruano Graña y Montero. Além dessas duas empresas, também fazem parte do consórcio as peruanas JJC Contratistas Generales S.A e a Ingenieros Civiles y Contratistas Generales S.A. e a Odebrecht, conforme pode ser percebido pela tabela a seguir:

Tabela 1 – Detalhamento da Concessionária Interoceánica Sur

| <ul style="list-style-type: none"> <li>• CONCESIONARIA INTEROCEÁNICA SUR TRAMO 2. S.A</li> <li>• CONCESIONARIA INTEROCEÁNICA SUR TRAMO 3. S.A.</li> </ul> |                                                  |        |        |        |        |        |        |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| N°                                                                                                                                                        | Socio y/o Accionistas                            | %      | %      | %      | %      | %      | %      |
|                                                                                                                                                           |                                                  | Partic | Partic | Partic | Partic | Partic | Partic |
|                                                                                                                                                           |                                                  | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   | 2010   | 2011   |
| 1                                                                                                                                                         | Constructora Norberto Odebrecht SA               | 25     | 25     | 25     | 25     | 25     | 25     |
| 2                                                                                                                                                         | Odebrecht Invetimentos en Infra-estructura Ltda. | 45     | 45     | 45     | 45     | 45     | 64     |
| 3                                                                                                                                                         | Graña y Montero SA                               | 19     | 19     | 19     | 19     | 19     | 0      |
| 4                                                                                                                                                         | JJC Contratistas Generales SA                    | 7      | 7      | 7      | 7      | 7      | 7      |
| 5                                                                                                                                                         | Ingenieros Civiles y Contratistas Generales SA   | 4      | 4      | 4      | 4      | 4      | 4      |
|                                                                                                                                                           |                                                  | 100    | 100    | 100    | 100    | 100    | 100    |

Fonte: Ministério Público Fiscalía de la Nacion (MPFN). Disponível em: < [https://www.mpf.n.gob.pe/Docs/ee2/files/audiencia\\_de\\_prision\\_preventiva\\_-\\_consorcios.pdf](https://www.mpf.n.gob.pe/Docs/ee2/files/audiencia_de_prision_preventiva_-_consorcios.pdf) >. Acesso em: 18 de julho, 2021.

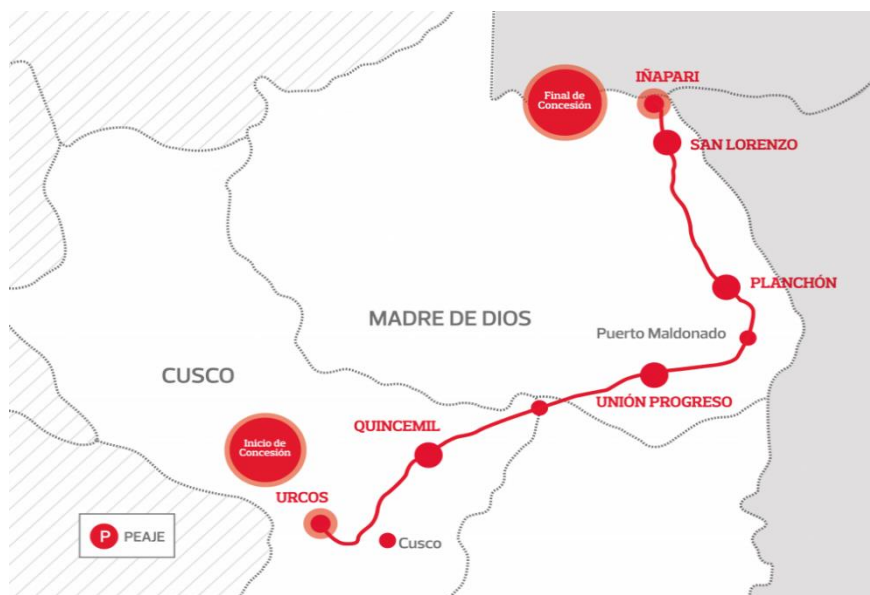
A tabela mostra, somando sua participação enquanto Construtora Norberto Odebrecht S.A e Odebrecht Invetimentos em Infraestructura Ltda, que a Odebrecht é responsável por 70% da participação nos trechos 2 e 3 da obra.

O trecho 2 do Corredor Viário (Urcos - Inambari) tem 300 km e é composto pelos sub-trechos Urcos - Ocongate - Marcapata - Quincemil - Inambari. O trecho 3 (Inambari - Iñapari) tem um total de 403 km que se dispõem pelos sub-trechos Puente Inambari - Santa Rosa - Dv. Laberinto - Puerto Maldonado - Alegría - Iberia - Iñapari. A proposta de financiamento de tal trecho foi apresentada no Primeiro Seminário Internacional de Cofinanciamento BNDES-CAF, em 2003, com a descrição do valor de 179 milhões de dólares.<sup>343</sup> Os contratos previram a construção, a conservação e a exploração dos trechos por um período de 25 anos. A disposição geográfica de tais trechos, assim como seus respectivos pontos de pedágio podem ser observados no mapa a seguir:

<sup>342</sup> Também faz parte da família Miró Quesada, do Jornal El Comercio, um dos maiores grupos de mídia no Peru.

<sup>343</sup> Informe BNDES, nº 173. Agosto, 2003.

Mapa 11 – Disposição geografia e pontos de pedágio trechos 2 e 3



Fonte: IIRSASUR. Disponível em: < <http://iirsasur.com.pe> >. Acesso em jun, 2017.

Ainda no Corredor Viário Interoceânico Sul, uma concessionária brasileira ficou a cargo do trecho 4. O Consórcio Intersur, formado pelas empresas Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa e Queiroz Galvão, ficou responsável pelo trecho Inambari - Azángaro, composto pelos sub-trechos Puente Inambari - San Gabán - Ollachea - Macusani - Progreso - Dv. Asilo - Azángaro.<sup>344</sup> O contrato também foi firmado em agosto de 2005, com o Ministério de Transporte e Comunicações do Peru e a concessionária teve como representantes Breno Luiz Filomeno Saldanha, representante legal da Andrade Gutierrez; Marcos de Moura Wanderley, da Camargo Corrêa; e por Bricio Torres, da Queiroz Galvão.<sup>345</sup>

O contrato de concessão previu a construção, operação e manutenção do trecho por um período de 25 anos. Com o *slogan* “*haciendo posible la integración de pueblos e culturas sudamericanas*”,<sup>346</sup> a empresa é responsável por 306 km de via, cujos pontos de pedágio e localização geográfica podem ser observados no mapa a seguir:

<sup>344</sup> INTERSUR CONCESIONES. Disponível em: < <http://www.intersur.com.pe/tramo-4> >. Acesso em 18 de julho, 2021.

<sup>345</sup> CONTRATO IIRSA SUR – TRAMO 4. Disponível em: < <https://portal.mtc.gob.pe/transportes/concesiones/documentos/tramo4/CONTRATO-IIRSA-SUR-T4.pdf> >. Acesso em: 15 de julho, 2021.

<sup>346</sup> Fazendo possível a integração de povos e culturas sul-americanas. Tradução nossa. INTERSUR CONCESIONES. Disponível em: < <http://www.intersur.com.pe/tramo-4> >. Acesso em 18 de julho, 2021.

Mapa 12 - Disposição geográfica e pontos de pedágio trecho 4



Fonte: INTERSUR. Disponível em: < <http://intersur.com.pe/tramo-4> >. Acesso em: jun, 2017

No que tange ao valor e ao financiamento do Corredor Viário Interoceânico Sul, as informações não são precisas. Inicialmente estava previsto um custo de US\$ 890 milhões, dentre os quais o Brasil entraria com 700 milhões – por meio do BNDES, através do Programa de Financiamento às Exportações (PROEX), vinculado à exportação de bens e serviços brasileiros – e os demais recursos viriam da CAF e do governo peruano.<sup>347</sup> Entretanto, a obra superou em mais de duas vezes o seu valor inicial, segundo a ficha do projeto na carteira da IIRSA, chegando ao valor de quase dois bilhões de dólares, cujas fontes de financiamento não estão precisamente detalhadas.<sup>348</sup>

Ainda no setor rodoviário, dois projetos da IIRSA foram entregues ao Consorcio Concesionaria Eje Vial Norte, formado pela Construtora Andrade Gutierrez, pela Norberto Odebrecht S.A e pela peruana Graña y Montero S.A<sup>349</sup>: as rodovias Paita - Tarapoto<sup>350</sup> e

<sup>347</sup> LULA INICIA OBRAS DA RODOVIA INTEROCEÂNICA. *Estradas*, 9 de setembro de 2005. Disponível em: < <https://estradas.com.br/lula-inicia-obras-da-rodovia-interoceanica> >. Acesso em: 20 de julho, 2021; RODOVIA INTEROCEÂNICA. *O Globo*. 8 de setembro de 2005. Disponível em: < <http://g1.globo.com/jornaldaglobo/0,,MUL892101-16021,00-RODOVIA+INTEROCEANICA.html> >. Acesso em: 20 de julho de 2021; e ACORDO COM PERU DÁ AO BRASIL SAÍDA PARA O PACÍFICO. BBC BRASIL. Disponível em: < [https://www.bbc.com/portuguese/economia/story/2003/08/printable/030824\\_perurgdb](https://www.bbc.com/portuguese/economia/story/2003/08/printable/030824_perurgdb) >. Acesso em: 20 de julho, 2021.

<sup>348</sup> FICHA DE PROJETO CÓDIGO PBB01. Disponível em: < [http://cosiplan.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=319](http://cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=319) >. Acesso em: 15 de julho, 2021.

<sup>349</sup> MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES. *Eje Amazonas ramal norte: Yurimaguas - Tarapoto - Rioja - Corral Quemado - Olmos - Piura - Paita*. Disponível em: < [https://portal.mtc.gob.pe/transportes/concesiones/redvial/iirsa\\_norte.html](https://portal.mtc.gob.pe/transportes/concesiones/redvial/iirsa_norte.html) >. Acesso em: 20 de julho, 2021.

Tarapoto - Yurimaguas.<sup>351</sup> O contrato de concessão<sup>352</sup> foi firmado em junho de 2005, entre o Ministério de Transporte e Comunicações, representado pelo vice-ministro Néstor Palacios Lanfranco e a Concessionária IIRSA NORTE S.A, representada por Jorge Henrique Simões Barata, então diretor da Odebrecht Peru e Ronaldo Alves Pereira, diretor geral na América Latina da Andrade Gutierrez.<sup>353</sup>

As obras na estrada Tarapoto - Yurimaguas incluíam a pavimentação de toda sua extensão (125 km), realizadas entre 2003 e 2009; obras de via de acesso ao Novo Terminal Portuário de Yurimaguas, que incluía a construção de uma ponte metálica sobre o rio Paranapura, finalizada em 2013; e a via de prevenção de Tarapoto, também terminada em 2013. O detalhamento da obra pode ser visto a seguir:

Tabela 2 - Detalhamento de obras na estrada Tarapoto – Yurimaguas

| TRAMO/FASE/COMPONENTE                          | DESCRIPCIÓN             | ETAPA     | INVERSIÓN (EN US\$)  |
|------------------------------------------------|-------------------------|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Tarapoto-Yurimaguas                            | Pavimentación 114 km    | CONCLUIDO | 163.000.000                                                                                             |
| Km 114-Yurimaguas                              | Pavimentación 11,6 km   | CONCLUIDO | 7.600.000                                                                                               |
| Acceso vial al T.P. Yurimaguas (Nueva Reforma) | Construcción (9.40 Km.) | CONCLUIDO | 20.377.212                                                                                              |
| Vía de Evitamiento Tarapoto                    | Construcción (13.7 Km.) | CONCLUIDO | 35.481.510                                                                                              |

Fonte: Ficha de projeto código AMA16. Disponível em: < [https://iirsa.org/proyectos/detalle\\_projecto.aspx?h=17](https://iirsa.org/proyectos/detalle_projecto.aspx?h=17) >. Acesso em: 20 de julho, 2021.

A tabela acima consta na ficha de projeto da obra e, a partir dela, é possível ver que todos os seus trechos foram concluídos e que o montante total de investimento nos trechos ultrapassam US\$ 226 milhões.

No que tange ao seu financiamento, a ficha do projeto indica que houve um investimento de US\$ 45 milhões por parte do BID, de US\$ 7,6 milhões pelo Tesouro Nacional do Peru<sup>354</sup> e a maior parte, de US\$ 179.112.828 milhões por parte de fontes privadas/corporativas. Este montante indicado como privado inclui financiamento da CAF de US\$ 60 milhões, em uma linha de crédito entre a CAF e o Estado peruano em favor da concessionária IIRSA NORTE.<sup>355</sup> Cabe destacar que tal projeto foi apresentado no Primeiro

<sup>350</sup> FICHA DE PROYECTO CÓDIGO AMA25. Disponível em: < [http://cosiplan.org/proyectos/detalle\\_projecto.aspx?h=26](http://cosiplan.org/proyectos/detalle_projecto.aspx?h=26) >. Acesso em: 18 de julho, 2021.

<sup>351</sup> FICHA DE PROYECTO CÓDIGO AMA16. Disponível em: < [http://cosiplan.org/proyectos/detalle\\_projecto.aspx?h=17](http://cosiplan.org/proyectos/detalle_projecto.aspx?h=17) >. Acesso em: 18 de julho, 2021.

<sup>352</sup> CONTRATO IIRSA NORTE. Disponível em: < <https://portal.mtc.gob.pe/transportes/concesiones/documentos/contratos/CONTRATO-IIRSA-NORTE.pdf> >. Acesso em: 20 de julho, 2021.

<sup>353</sup> A informação do seu cargo junto à Andrade Gutierrez foi obtida a partir da assinatura de um contrato com o BNDES para o financiamento de outra obra no Peru. Disponível em: < <https://www.bndes.gov.br/arquivos/contratos-exportacao/2009.0114-a1.pdf> >.

<sup>354</sup> Este destinado especificamente à pavimentação do trecho de 11,6 km indicado na tabela 2.

<sup>355</sup> FICHA DE PROYECTO CÓDIGO AMA16. Disponível em: < [http://cosiplan.org/proyectos/detalle\\_](http://cosiplan.org/proyectos/detalle_)

Seminário Internacional de Cofinanciamento BNDES-CAF, com a descrição do valor de US\$ 62 milhões.<sup>356</sup>

As obras na estrada Paita - Tarapoto visavam à melhoria na condição de trânsito e segurança da via e à articulação entre o oriente peruano e a costa norte do país, diminuindo os custos de transporte e o tempo de viagem. Os projetos são de reabilitação asfáltica por mais de 1000 km de via, totalizando um investimento de 273.650.767 milhões de dólares, também financiados pelo BID, pelo Tesouro Nacional do Peru e por investimentos privados e corporativos.<sup>357</sup> A descrição dos trechos com seus respectivos valores pode ser observada na tabela abaixo:

Tabela 3 - Detalhamento de obras na estrada Paita - Tarapoto

| TRAMO/FASE/COMPONENTE                                       | DESCRIPCIÓN                      | ETAPA     | INVERSIÓN (EN US\$) |
|-------------------------------------------------------------|----------------------------------|-----------|---------------------|
| Paita-Piura (54 Km.)                                        | Rehabilitación carpeta asfáltica | CONCLUIDO | 16.360.000          |
| Piura-Desvío Olmos (168 Km.)                                | Rehabilitación carpeta asfáltica | CONCLUIDO | 27.640.000          |
| Corral Quemado-Rioja (274 Km.)                              | Rehabilitación carpeta asfáltica | CONCLUIDO | 69.830.000          |
| Rioja - Tarapoto (133 Km.)                                  | Rehabilitación carpeta asfáltica | CONCLUIDO | 36.370.000          |
| Dv. Olmos - Corral Quemado (196 Km., ejecutado 2010 - 2011) | Rehabilitación carpeta asfáltica | CONCLUIDO | 53.600.000          |
| Dv. Olmos - Corral Quemado (196 Km., ejecutado 2001 - 2005) | Rehabilitación carpeta asfáltica | CONCLUIDO | 69.850.767          |

Fonte: FICHA DE PROYECTO CÓDIGO AMA25. Disponível em: < [http://cosiplan.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=26](http://cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=26) >. Acesso em: 18 de julho, 2021.

Com o slogan “*generando movimiento para el desarrollo*”,<sup>358</sup> a concessionária IIRSA NORTE era responsável por esses dois projetos, garantidos por um contrato de concessão de 25 anos, que previa construção, reabilitação, melhoramento, conservação e exploração em mais de mil quilômetros de via, a partir de um financiamento que ultrapassava a cifra de 500 milhões de dólares.<sup>359</sup> A concessão conta, atualmente, com nove pontos de pedágio, cuja disposição geográfica pode ser observada no mapa a seguir:

proyecto.aspx?h=17 >. Acesso em: 18 de julho, 2021.

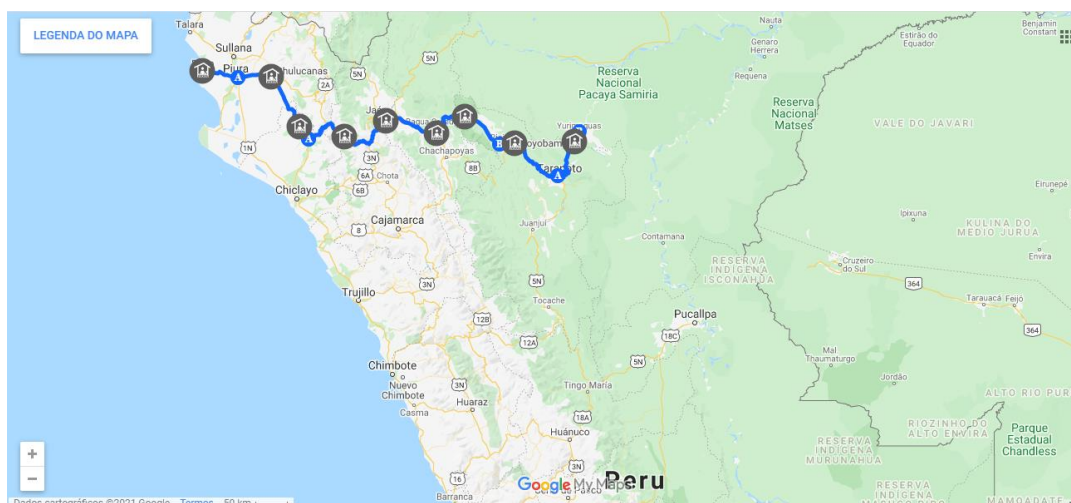
<sup>356</sup> Informe BNDES, nº 173. Agosto, 2003.

<sup>357</sup> FICHA DE PROYECTO CÓDIGO AMA25. Disponível em: < [http://cosiplan.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=26](http://cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=26) >. Acesso em: 18 de julho, 2021.

<sup>358</sup> Gerando movimento para o desenvolvimento. Tradução nossa. CONCESIÓN VIAL IIRSA NORTE. Disponível em: < <https://www.iirsanorte.com.pe> >. Acesso em: 20 de julho, 2021.

<sup>359</sup> Embora não tenha sido encontrado no site de transparência do BNDES o aporte financeiro a esse projeto, outras fontes indicam que parte indeterminada desse valor foi financiado pelo banco, sobretudo em parceria com a CAF. Informações mais detalhadas disponíveis em: VERDUM, Ricardo. Sistematização de informações sobre projetos na região amazônica financiados pelo BNDES com implicações na deflorestação. *DAR: Derecho, ambiente y recursos naturales*. Brasília, 2 de abril, 2013; FONSECA, Bruno; MOTA, Jessica. Na Pan-Amazônia, o BNDES financia obras à moda brasileira. *Eco*. 28 de novembro, 2013. Disponível em: < <http://www.oeco.org.br/especiais/bndes-na-amazonia/27805-na-panamazonia-o-bndes-financia-obras-a-moda-brasileira> >. Acesso em 18 de julho, 2021.

Mapa 13 - Disposição geográfica e pontos de pedágio IIRSA NORTE



Fonte: CONCESIÓN VIAL IIRSA NORTE. Disponível em: < <https://www.iirsanorte.com.pe/mapa> >. Acesso em: 20 de julho, 2021.

Ainda no Peru, em 2012, a Odebrecht ganhou a concessão do projeto “Vías Nuevas de Lima”, por meio da concessionária Rutas de Lima S.A. O contrato foi firmado entre a Província e Departamento de Lima, no Peru, representada por Domingo Arzubialde Elorrieta, gerente de promoção de investimentos privados, e a concessionária, representada por Guilherme Borges de Queiroz e Raul Ribeiro Pereira Neto.<sup>360</sup> A concessão prevê, durante o período de 30 anos,<sup>361</sup> a operação e manutenção de trechos que totalizam mais de 114 km de via,<sup>362</sup> nas três principais rodovias de acesso à capital peruana: a Panamericana Norte, a Panamericana Sur e a Ramiro Prialé, contanto com 100% de investimentos privados.

Tal concessionária é responsável pelo projeto da IIRSA de ampliação da capacidade da autopista Lima - Ricardo Palma, de 38,6 km de longitude. A obra tem um investimento estimado de US\$ 200 milhões, cuja origem está identificada na ficha da carteira da IIRSA como recursos privados e corporativos, sem maiores detalhamentos.<sup>363</sup>

As disposições geográficas da autopista Lima - Ricardo Palma, assim como das outras rodovias à cargo do conglomerado brasileiro e seus respectivos pontos de pedágio podem ser observadas no mapa abaixo:

<sup>360</sup> CONTRATO DE CONCESIÓN DEL PROYECTO VÍAS NUEVAS DE LIMA. Disponível em: < [https://rutasdelima.pe/wp-content/uploads/2018/11/contrato\\_concesion.pdf](https://rutasdelima.pe/wp-content/uploads/2018/11/contrato_concesion.pdf) >. Acesso em: 18 de julho, 2021.

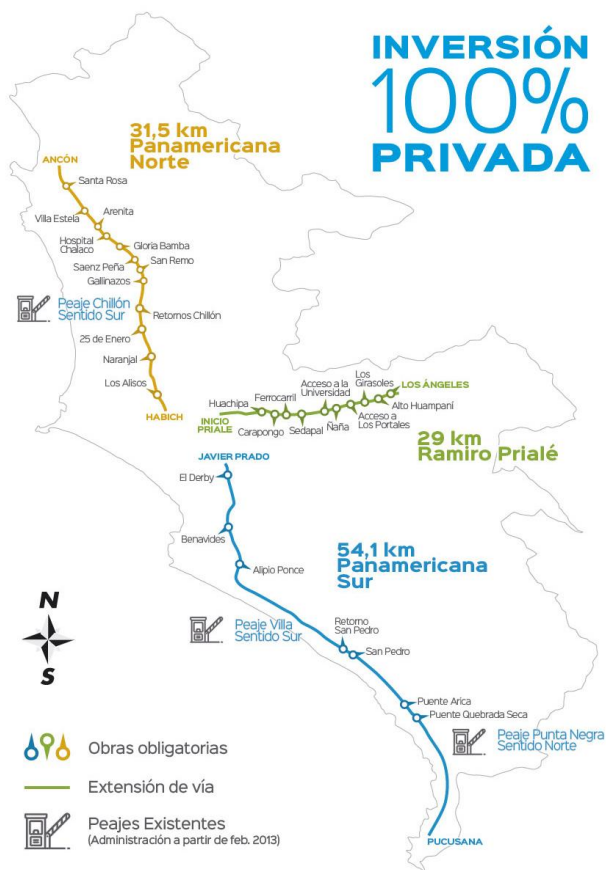
<sup>361</sup> Convém registrar que, em 2016, a Odebrecht vendeu 57% da concessão de Rutas de Lima para a Brookfield. A ação fez parte do plano de reestruturação financeira da empresa. Para mais detalhes, ver: VALENTINI, Graziela. Odebrecht vende Rutas de Lima. *Valor*, 27 de jun. 2016.

<sup>362</sup> RUTAS DE LIMA. Disponível em: < <https://rutasdelima.pe/sobre-nosotros> >. Acesso em: 18 de julho, 2021.

<sup>363</sup> FICHA DE PROJETO CÓDIGO AMA32. Disponível em: < [http://cosiplan.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=33](http://cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=33) >. Acesso em: 20 de julho, 2021.



Mapa 14 - Concessões da Rutas de Lima S.A



Fonte: RUTAS DE LIMA. Disponível em: < <http://rutasdelima.pe/nosotros> >. Acesso: 21 de julho, 2021.

Além do setor rodoviário, a Odebrecht também está presente no Peru no setor portuário. Junto com a Jan de Null (da Bélgica) e a Saipem (da Itália) formou, através de uma *joint venture*, o consórcio CDB Callao,<sup>364</sup> responsável pelo projeto de mais US\$ 700 milhões e pela carteira da IIRSA de modernização do porto de Callao,<sup>365</sup> cuja concessão é da empresa DP Callao, atual Dubai Ports World S.A. O porto de Callao ainda contou com mais dois projetos da carteira da IIRSA com a participação dos serviços prestados pela Odebrecht: o terminal de embarque de minerais de Callao,<sup>366</sup> com investimento aproximado de US\$113 milhões, objetivando melhorar a capacidade de embarque de minerais, em função de uma crescente demanda de exportação desses recursos;<sup>367</sup> e o terminal norte multipropósito,<sup>368</sup> com

<sup>364</sup> Informação disponível em: < <http://www.odebrecht.com.pe/negocios/infraestructura/obras-realizadas/infraestructura-portuaria/muelle-sur> >. Acesso em: 4 de jul, 2017.

<sup>365</sup> FICHA DE PROJETO CÓDIGO AMA31. Disponível em: < [http://cosiplan.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=32](http://cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=32) >. Acesso em 21 de julho, 2021.

<sup>366</sup> FICHA DE PROJETO CÓDIGO AMA67. Disponível em: < [http://cosiplan.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=1333](http://cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=1333) >. Acesso em 18 de julho, 2021.

<sup>367</sup> Informação disponível em: < <http://www.odebrecht.com.pe/negocios/infraestructura/obras-realizadas/infraestructura-portuaria/muelle-de-minerales> >. Acesso em 04 de jul, 2017.

um investimento aproximado de US\$ 390 milhões, visando melhorar a qualidade e eficiência da prestação de serviços portuários, aumentando sua competitividade e consolidando o porto como um importante eixo exportador da costa oeste da América do Sul.<sup>369</sup> Nesses três projetos portuários da IIRSA, as fontes de financiamento nas fichas de projetos constam como recursos privados/corporativos, sem maiores especificações.

Ainda no que tange ao setor portuário, a Odebrecht ficou responsável por outro projeto da IIRSA, o de construção do porto de Bayóvar.<sup>370</sup> Dessa vez, a Odebrecht prestou serviço para a empresa MiskiMayo, subsidiária da Companhia Vale do Rio Doce, e que ganhou a licitação para exploração e exportação das jazidas de fosfato de Bayóvar, na região de Piura, no Peru. A mina tem capacidade de produção de quase quatro toneladas anuais de rocha fosfática, um importante insumo para produção de fertilizantes, cuja exploração, segundo a Vale, visaria a atender o mercado brasileiro.<sup>371</sup> Os investimentos da Vale incluíram a construção do porto de Bayóvar que, segundo a ficha de projetos da IIRSA, custou US\$ 70 milhões. A Odebrecht construiu o porto entre Punta Laguna e Punta Aguja, em Bayóvar, província de Sechura, que entrou em funcionamento em 2010, com uma plataforma de carga de 16 metros de largura e 187 metros de extensão.<sup>372</sup>

Dentre as fichas da carteira da IIRSA, encontra-se o projeto de melhoramento da rodovia Tingo María - Pucallpa.<sup>373</sup> A obra teve como objetivo melhorar o trânsito e a segurança entre Tingo María - Aguaytía - Pucallpa de forma a ajudar na conexão dessa zona com potencial agrícola, pecuário e florestal à Lima, diminuindo o custo e o tempo de transporte. A obra foi realizada pela Odebrecht,<sup>374</sup> pela peruana JOHESA<sup>375</sup> e pelo consórcio Puente Chino, integrado pelas empresas Camargo Corrêa, Queiroz Galvão e também pela Andrade Gutierrez, esta última responsável pelo melhoramento no trecho Neshuya -

<sup>368</sup> FICHA DE PROJETO AMA66. Disponível em: < [http://cosiplan.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=1332](http://cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=1332) >. Acesso em 18 de julho, 2021

<sup>369</sup> Informação disponível em: < <http://www.odebrecht.com.pe/negocios/infraestructura/obras-realizadas/infraestructura-portuaria/proyecto-perubar> >. Acesso em 04 de jul, 2017.

<sup>370</sup> FICHA DE PROJETO CÓDIGO AMA22. Disponível em: < [http://cosiplan.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=23](http://cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=23) >. Acesso em: 20 de julho, 2021.

<sup>371</sup> LEITE, Juliana Ramos. Vale anuncia início de produção da Mina Fosfatos Bayóvar, localizada no Peru. *Infomoney*. Disponível em: < <https://www.infomoney.com.br/mercados/vale-anuncia-inicio-de-producao-na-mina-fosfatos-bayovar-localizada-no-peru> >. Acesso em: 21 de julho, 2021.

<sup>372</sup> ODEBRECHT CONSTRUIRÁ MAIS UM PORTO NO PERU. *Novonor*. 05 de maio, 2009. Disponível em: < <https://www.novonor.com.br/pt-br/odebrecht-construira-mais-um-porto-no-peru> >. Acesso em: 21 de julho, 2021.

<sup>373</sup> FICHA DE PROJETO CÓDIGO AMA26. Disponível em: < [http://cosiplan.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=27](http://cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=27) >. Acesso em: 22 de julho, 2021.


<sup>374</sup> Informação disponível em: < <http://www.odebrecht.com.pe/negocios/infraestructura/obras-realizadas/infraestructura-vial/carretera-tingo-maria-aguaytia> >. Acesso em 04 de mar, 2017.

<sup>375</sup> Informação disponível em: < <http://www.johesa.com/proyectos/carretera-tingo-maria-pucallpa-sector-aguaytia-pucallpa> >. Acesso em 04 de mar, 2017.



Pucallpa.<sup>376</sup> O valor total ultrapassa US\$ 438 milhões e tem financiamento do Tesouro Nacional peruano e também do BNDES, nos trechos executados pelas empresas brasileiras.<sup>377</sup> Os trechos das obras, suas descrições, suas etapas e os respectivos montantes de financiamento podem ser observados na tabela abaixo:

Tabela 4 - Detalhamento de obras na estrada Tingo María – Pucallpa

| TRAMO/FASE/COMPONENTE                            | DESCRIPCIÓN                                     | ETAPA     | INVERSIÓN (EN US\$)  |
|--------------------------------------------------|-------------------------------------------------|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Tingo María-Puente Tumahuasi (15,2 Km.)          | Rehabilitación carpeta asfáltica                | CONCLUIDO | 5.980.000                                                                                               |
| Puente Pumahuasi-Puente Chino (36,3 Km.)         | Rehabilitación y mejoramiento carpeta asfáltica | CONCLUIDO | 96.582.847                                                                                              |
| Puente Chino-Aguaytía (42,3 Km.)                 | Asfaltado carpeta asfáltica                     | CONCLUIDO | 55.750.000                                                                                              |
| Aguaytía-San Alejandro (50,5 Km.)                | Asfaltado carpeta asfáltica                     | CONCLUIDO | 47.840.000                                                                                              |
| San Alejandro-Neshuya (50,1 Km.)                 | Rehabilitación carpeta asfáltica                | CONCLUIDO | 79.537.366                                                                                              |
| Neshuya-Pucallpa (58,8 Km.)                      | Rehabilitación y mejoramiento carpeta asfáltica | CONCLUIDO | 42.110.000                                                                                              |
| Sector Pte. Chino - Aguaytía (25 Km.)            | Reconstrucción sector dañado                    | EJECUCIÓN | 63.417.369                                                                                              |
| Dv. Aerop. Pucallpa - Alt. Cementerio (10,2 Km.) | Construcción doble calzada                      | EJECUCIÓN | 47.135.188                                                                                              |

Fonte: FICHA DE PROYECTO CÓDIGO AMA26. Disponível em: < [http://cosiplan.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=27](http://cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=27) >. Acesso em: 22 de julho, 2021.

A partir da tabela acima, podemos verificar que a maior parte das obra foi concluída, estando apenas duas etapas em execução.

A OAS também esteve presente no Peru por meio de obras da IIRSA. As obras de reabilitação e melhoramento da estrada Lima - Canta - Unish<sup>378</sup> foram divididos em 3 trechos, dentre os quais o consórcio Vial Santa Rosa, formado pela OAS Sucursal Peru, pela Mota - Engil Peru e pela Constructora Upaca, ficou responsável pelo trecho Lima-Canta, de 80 km de extensão.<sup>379</sup> As obras objetivam melhorar as condições de transporte, reduzindo o tempo de viagem entre Lima e Canta em pelo menos 1 hora, com expectativa de que tal redução permita o incremento das atividades econômicas da região.<sup>380</sup>

Com recursos do BID (US\$ 70 milhões) e, em maior medida, do Tesouro Nacional do Peru, o total das obras ultrapassa US\$ 300 milhões e sua disposição por trechos, valores e

<sup>376</sup> ANDRADE GUTIERREZ. Melhoramento da Rodovia Huánuco - Tingo Maria - Pucallpa, tramo III: Neshuya - Pucallpa. Disponível em: < <https://www.andradegutierrez.com.br/Projetos.aspx#3964> >. Acesso em: 22 de julho, 2021.

<sup>377</sup> Dado disponível em: < <https://apublica.org/wp-content/uploads/2013/11/BNDES-proyectos-financiados-en-la-Amazonia-DAR-Portugues.pdf> >.

<sup>378</sup> FICHA DE PROYECTO CÓDIGO AMA72. Disponível em: < [http://cosiplan.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=1375](http://cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=1375) >. Acesso em: 22 de julho, 2021.

<sup>379</sup> Número do contrato da obra: Contrato n° 0032-2012-MTC/20 del 11.05.12. Informação disponível em: < [http://gis.proviasnac.gob.pe/FilesPdfs/Proyectos/01404\\_1.pdf](http://gis.proviasnac.gob.pe/FilesPdfs/Proyectos/01404_1.pdf) >. Acesso em: 21 de julho, 2021.

<sup>380</sup> Informação disponível em: < [http://gis.proviasnac.gob.pe/FilesPdfs/Proyectos/01404\\_1.pdf](http://gis.proviasnac.gob.pe/FilesPdfs/Proyectos/01404_1.pdf) >. Acesso em: 21 de julho, 2021

etapas pode ser observado na tabela abaixo:

Tabela 5 - Detalhamento de obras na estrada Lima – Canta - Unish

| TRAMO/FASE/COMPONENTE       | DESCRIPCIÓN       | ETAPA     | INVERSIÓN (EN US\$) |
|-----------------------------|-------------------|-----------|---------------------|
| Lima - Canta (80 Km.)       | Rehabilitación CA | CONCLUIDO | 140.258.790         |
| Canta - Huayllay (96.0 Km.) | Pavimentación CA  | EJECUCIÓN | 145.350.000         |
| Huayllay - Unish (30 Km.)   | Pavimentación CA  | CONCLUIDO | 22.537.878          |

Fonte: FICHA DE PROYECTO CÓDIGO AMA72. Disponível em: < [http://cosiplan.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=1375](http://cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=1375) >. Acesso em: 22 de julho, 2021.

Ainda no que tange à construtora OAS, dois projetos de obras da IIRSA merecem destaque: a finalização da pavimentação Potosí - Tarija<sup>381</sup> e a pavimentação Potosí - Tupiza - Villazón.<sup>382</sup> Inicialmente, as obras de pavimentação entre Potosí e Tarija, em um total de mais de 410 km, ficaram a cargo da Queiroz Galvão, que começou a obra no ano de 2003. Entretanto, a obra foi paralisada em 2007, em função das acusações por parte da Administradora Boliviana de Estradas (ABC), de não cumprimento das normas técnicas previamente estabelecidas e pela busca de um aumento não justificado do preço final. Todavia, o projeto, que conta com financiamento do BNDES, continuou em mãos de uma construtora brasileira, desta vez, da OAS.<sup>383</sup> De acordo com a ficha da IIRSA, tal obra totaliza US\$ 238,2 milhões financiados, majoritariamente, com recursos da CAF e do BNDES e, em menores proporções, do Tesouro Nacional da Bolívia. Os valores de cada trecho, assim como suas descrições e estágios podem ser analisados na tabela a seguir:

Tabela 6 - Detalhamento de obras na estrada Potosí - Tarija

| TRAMO/FASE/COMPONENTE     | DESCRIPCIÓN            | ETAPA     | INVERSIÓN (EN US\$) |
|---------------------------|------------------------|-----------|---------------------|
| Potosí-Cuchu Ingenio      | Pavimentación 37 km    | CONCLUIDO | 0                   |
| Cuchu Ingenio-San Lorenzo | Pavimentación 410 km   | CONCLUIDO | 226.000.000         |
| Santa Lorenzo-Tarija      | Pavimentación 12 km    | CONCLUIDO | 0                   |
| Tunel de la Queñúa        | Longitud Tunel 1,20 km | CONCLUIDO | 14.535.829          |

Fonte: FICHA DE PROYECTO CÓDIGO AND48. Disponível em: < [http://cosiplan.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=93](http://cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=93) >. Acesso em: 23 de julho, 2021.

Outra obra arrematada pela OAS na Bolívia, a pavimentação da estrada Potosí -Tupiza - Villazón, também foi financiada pelo BNDES e pela CAF, desta vez, integralmente,


<sup>381</sup> FICHA DE PROYECTO CÓDIGO AND48. Disponível em: < [http://cosiplan.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=93](http://cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=93) >. Acesso em: 23 de julho, 2021.

<sup>382</sup> FICHA DE PROYECTO CÓDIGO CAP92. Disponível em: < [http://cosiplan.org/proyectos /detalle\\_proyecto.aspx?h=210](http://cosiplan.org/proyectos /detalle_proyecto.aspx?h=210) >. Acesso em: 23 de julho, 2021.

<sup>383</sup> Informação disponível em: < [http://g1.globo.com/Noticias/Economia\\_Negocios/0,,MUL1025776-9356,00-OAS+ASSUME+TERMINO+DE+CONSTRUCAO+DE+RODOVIA+NA+BOLIVIA.html](http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL1025776-9356,00-OAS+ASSUME+TERMINO+DE+CONSTRUCAO+DE+RODOVIA+NA+BOLIVIA.html) >. Acesso em: 22 de julho, 2021.

totalizando um montante de US\$ 180,4 milhões.<sup>384</sup> Com mais de 330km de extensão, a obra objetivava conectar o sudoeste do país, favorecendo o transporte de bens e serviços e se constituindo como uma via alternativa de acesso à Argentina. A via foi alvo de um bloqueio, em 2010, por parte da população da localidade de Vitichi, que fechou a estrada para impedir a passagem de maquinário da OAS e cobrar a presença da Administradora Boliviana de Estradas para resolver as contendas.<sup>385</sup> O detalhamento de cada trecho da obra, assim como seus respectivos valores e suas descrições se encontram na tabela abaixo:

Tabela 7 - Detalhamento de obras na estrada Potosí - Tupiza - Villazón

| TRAMO/FASE/COMPONENTE        | DESCRIPCIÓN             | ETAPA     | INVERSIÓN (EN US\$)  |
|------------------------------|-------------------------|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Potosi - Chuchu Ingenio      | Pavimentación de 34 Km  | CONCLUIDO | 19.200.000                                                                                              |
| Chuchu Ingenio - Bella Vista | Pavimentación de 13 Km. | CONCLUIDO | 4.200.000                                                                                               |
| Bella Vista - Cotagaita      | Pavimentación de 122 Km | CONCLUIDO | 67.200.000                                                                                              |
| Cotagaita - Tupiza           | Pavimentación de 78 Km. | CONCLUIDO | 40.000.000                                                                                              |
| Tupiza - Villazon            | Pavimentación de 91 Km. | CONCLUIDO | 50.000.000                                                                                              |

Fonte: FICHA DE PROJETO CÓDIGO CAP92. Disponível em: < [http://cosiplan.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=210](http://cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=210) >. Acesso em: 23 de julho, 2021

Não é nova a presença de empreiteiras brasileiras na Venezuela, podendo ser observados vários projetos anteriores ao surgimento da IIRSA. Mas, no que tange à carteira da Iniciativa, destaca-se o projeto de construção da segunda ponte bimodal sobre o Orinoco, a cargo da construtora Odebrecht.<sup>386</sup> A ponte rodoferroviária de mais de 3 km de extensão é o centro de um conjunto de obras realizadas pela empreiteira brasileira, que incluem trechos rodoviários, ferroviários e grandes e pequenos viadutos.<sup>387</sup> As obras tiveram início em 2001 e foram finalizadas em 2006, no valor final de US\$ 1,22 bilhões,<sup>388</sup> informação ausente na ficha do projeto da IIRSA, assim como também é ausente a fonte de financiamento. Segundo matéria de *O Globo*, de 2006, a Odebrecht realizou a obra com créditos do Programa de Financiamento às Exportações (Proex). A matéria chega a reproduzir uma fala que teria sido de Lula durante a inauguração: “Estou aqui para inaugurar uma obra que foi financiada pelo

<sup>384</sup> FICHA DE PROJETO CÓDIGO CAP92. Disponível em: < [http://cosiplan.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=210](http://cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=210) >. Acesso em: 23 de julho, 2021

<sup>385</sup> Informação disponível em: < <https://www.villazonbolivia.com/2010/07/bloquean-carretera-potosi-villazon-en.html> >. Acesso em: 22 de julho, 2021.

<sup>386</sup> FICHA DE PROJETO CÓDIGO GUY05. Disponível em: < [http://cosiplan.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=179](http://cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=179) >. Acesso em: 23 de julho, 2021.

<sup>387</sup> Para informações técnicas consultar: < <http://www.abece.com.br/web/download/pdf/simposio/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20Roberto%20Alves.pdf> >. Acesso em: 22 de julho, 2021.

<sup>388</sup> Informação disponível em: < <https://venelogia.com/archivos/1278> >. Acesso em: 22 de julho, 2021. Também disponível em: < <https://iamvenezuela.com/2017/03/puente-orinoquia/#valoracion> >. Acesso em 22 de julho, 2021.

BNDES, motivo de orgulho para todos os povos da América do Sul”.<sup>389</sup> Entretanto, a obra não está listada no portal de transparência do banco brasileiro.

A Odebrecht também esteve envolvida em obras da IIRSA no Equador, como a construção do novo Aeroporto de Tena.<sup>390</sup> Segundo o *Jornal do Brasil*, a empreiteira teria vencido a concorrência internacional em dezembro de 2004, orçada em US\$ 69 milhões, dentre os quais US\$ 50 milhões seriam financiados pelo BNDES.<sup>391</sup> Tal informação é confirmada pela apresentação, em 2006, de Demian Fiocca, então presidente do BNDES, sobre a participação do banco na internacionalização das empresas brasileiras. Nesta apresentação, encontra-se listado o apoio à construção do aeroporto de Tena no valor de até US\$ 50,4 milhões, em favor da Odebrecht.<sup>392</sup> Mas, segundo o *Valor Econômico*, a crise política pela qual passava o Equador fez com que o banco brasileiro retardasse o anúncio da aprovação do financiamento.<sup>393</sup> Por fim, de acordo com a ficha do projeto, a obra foi concluída em 2011 e ficou a cargo do Consórcio Tena, conformado pelas empresas Odebrecht e Ekrón e teve valor de aproximadamente US\$ 54,6 milhões com fonte do Tesouro Nacional. Apesar da apresentação aqui citada de Demian Fiocca e do levantamento feito por Verдум<sup>394</sup> sobre projetos na região amazônica financiados pelo BNDES, que aponta que tal financiamento teve participação do banco, não há informações sobre qualquer tipo de operação destinada ao aeroporto de Tena no portal de transparência do BNDES.

Ainda dentro do escopo da IIRSA, mas em menor proporção, algumas obras pontuais no exterior ficaram a cargo de outras empresas brasileiras, como a TIMONSUR; a América Latina Logística, do Grupo Rumo; a C. R. Almeida; e até a Oi, responsável por uma obra do setor de comunicação.<sup>395</sup>

No Brasil, algumas obras realizadas por empreiteiras brasileiras dentro do escopo da IIRSA também merecem destaque. Dentre elas, podemos citar a duplicação do trecho Palhoça

<sup>389</sup> LULA e Chávez inauguram a ponte sobre o Rio Orinoco. *O Globo*. 13 de novembro de 2006. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,AA1348514-5602,00-LULA+E+CHAVEZ+INAUGURAM+A+PONTE+SOBRE+O+RIO+ORINOCO.html>>. Acesso em: 22 de julho, 2021.

<sup>390</sup> FICHA DE PROJETO CÓDIGO AMA11. Disponível em: <[http://cosiplan.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=12](http://cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=12)>. Acesso em: 23 de julho 2021.

<sup>391</sup> Informação disponível em: AMBROSIO, Marcelo. Tena: protestos pelo ex-presidente. *Jornal do Brasil*. 25 de abril, 2004. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/61168/noticia.htm?sequence=1>>. Acesso em: 24 de julho, 2021.

<sup>392</sup> Informação disponível em: FIOCCA, Demian. Apresentação no Seminário “As novas multinacionais brasileiras”. FIRJAN, Rio de Janeiro, 29 de maio de 2006. <[https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/apresentacoes/apresentacao\\_fiocca\\_firjan.pdf](https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/apresentacoes/apresentacao_fiocca_firjan.pdf)> Acesso em: 24 de julho, 2021.

<sup>393</sup> Informação disponível em: GÓES, Francisco. BNDES retarda empréstimo de US\$ 50 mi ao país. *Valor Econômico*. 25 de abril, 2004. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/451461/noticia.htm?sequence=1>>. Acesso em: 22 de julho, 2021.

<sup>394</sup> VERDUM, Ricardo. Sistematização de informações sobre... *Op. cit.*

<sup>395</sup> Para especificações, ver: BARROS, Larissa Martins Monteiro de. *A Iniciativa para a Integração... Op. cit.*

- Osório (BR 101/SC/RS). A obra, que teve a Queiroz Galvão como uma das construtoras responsáveis,<sup>396</sup> custou dois bilhões de dólares, segundo a ficha da carteira de projetos da IIRSA,<sup>397</sup> e contou com apoio do BID (empréstimo BID BR-L1031) para seu financiamento. O projeto já era uma promessa do governo brasileiro desde 1994, mas começou a ser construída em 2005 e, até o ano de 2015, ainda não havia sido inteiramente concluída.<sup>398</sup>

Foi incluído no escopo de projetos da carteira da IIRSA o trecho norte do Rodoanel Mário Covas, com financiamento do governo de São Paulo, do governo federal e do BID e, segundo a ficha do projeto, seu valor é de, aproximadamente, US\$ 2,8 bilhões.<sup>399</sup> O trecho foi dividido em seis lotes, cujas informações de licitação podem ser observadas na tabela abaixo:

Tabela 8 - Licitação do Trecho Norte do Rodoanel Mário Covas (2013)

| Lote   | Extensão (km) | Vencedor                              | Valor do contrato  |
|--------|---------------|---------------------------------------|--------------------|
| Lote 1 | 6,20          | Consórcio Mendes Júnior/Isolux Corsán | R\$ 647.611.591,06 |
| Lote 2 | 4,88          | Construtora OAS Ltda                  | R\$ 604.170.644,64 |
| Lote 3 | 3,62          | Construtora OAS Ltda                  | R\$ 601.140.442,61 |
| Lote 4 | 9,10          | Acciona Infraestructuras S/A          | R\$ 788.021.820,59 |
| Lote 5 | 7,88          | Consórcio Construcap/Copasa           | R\$ 646.340.371,22 |
| Lote 6 | 11,96         | Acciona Infraestructuras S/A          | R\$ 619.219.894,43 |

Fonte: Dersa - Desenvolvimento Rodoviário S/A. Elaboração: Ex Ante Consultoria Econômica. Disponível em: < <http://radarbrasil.fiesp.com.br/rodoanel-norte-relatorio-completo> >. Acesso em: 30 de out, 2021.

As obras, que ainda não foram concluídas, tiveram início em 2013, com previsão de conclusão para 2016, quando apenas 50% do projeto inicial havia sido concluído, em decorrência de uma série de paralisações. Os atrasos foram resultados de diferentes fatores que vão desde processos de desapropriação na Justiça com tempo maior do que o esperado até desabamentos de um dos sete túneis previstos no trecho, causando reformulação do projeto, novas desapropriações e atualização de valores.<sup>400</sup>

As instalações das usinas de Santo Antônio e Jirau (Complexo Hidrelétrico do Rio

<sup>396</sup> Informação disponível em: < [http://agenciaal.alesc.sc.gov.br/index.php/noticia\\_single/obras-de-duplicacao-da-br-101-sao-vistoriadas-por-deputados-e-vereadores](http://agenciaal.alesc.sc.gov.br/index.php/noticia_single/obras-de-duplicacao-da-br-101-sao-vistoriadas-por-deputados-e-vereadores) >. Acesso em: 30 de out, 2021.

<sup>397</sup> FICHA DE PROJETO CÓDIGO MCC15. Disponível em: < [http://www.cosiplan.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=265](http://www.cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=265) >. Acesso em: 30 de out, 2021.

<sup>398</sup> OLIGARI, Elder. Obra de duplicação já demora 8 anos. *O Estado de São Paulo*. Disponível em: < <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,obra-de-duplicacao-ja-demora-8-anos-imp-,986470> >. Acesso em: 30 de out, 2021.

<sup>399</sup> FICHA DE PROJETO CÓDIGO MCC132. Disponível em: < [http://www.cosiplan.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=1321](http://www.cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=1321) >. Acesso em: 30 de out, 2021.

<sup>400</sup> RADAR BRASIL. *Rodoanel norte*. Monitoramento de obras públicas. Disponível em: < <http://radarbrasil.fiesp.com.br/rodoanel-norte-relatorio-completo> >. Acesso em: 30 de out, 2021.

Madeira)<sup>401</sup> também fazem parte da carteira de projetos da IIRSA e, juntas, somam um investimento de mais de US\$ 18 bilhões. Para interligar as usinas à rede central, também foi colocado no escopo da IIRSA a linha de transmissão energética,<sup>402</sup> a cargo do consórcio Integração Norte Brasil,<sup>403</sup> formado pela Eletronorte, Eletrosul, Abengoa e Andrade Gutierrez, com valor de quase US\$ 4 bilhões, de acordo com a ficha do projeto.

A Usina de Santo Antônio ficou a cargo do Consórcio Madeira Energia S.A, formado pela Odebrecht, Andrade Gutierrez, Cemig, Furnas e Fip, que venceu o leilão em 2007 e concluiu a obra em 2016. O projeto contou com recurso dos acionistas do consórcio e do BNDES.<sup>404</sup> Em 2008 foi a vez do leilão da Usina de Jirau, vencido pelo Consórcio Energia Sustentável Brasil,<sup>405</sup> formado pelas empresas GDF Suez Energy South America, Camargo Corrêa, Eletrosul e Chesf, que terminou a obra em 2016.

Ambas hidrelétricas foram responsáveis pela intensificação de conflitos em torno dos usos dos territórios e seus recursos,<sup>406</sup> além de alvos de denúncias por seus impactos ambientais e sociais uma vez que as obras contaram com o alagamento e desmatamento de uma vasta área.<sup>407</sup>

A partir desse levantamento, podemos concluir que a IIRSA contribuiu de maneira significativa para a expansão das empreiteiras brasileiras no país e na América do Sul. Ainda que este não tenha sido um movimento antes inédito na região, muito menos exclusivo – já que essas empresas já atuavam há décadas dentro e fora do continente americanos – houve, no início do século XXI, uma ampliação da presença de empreiteiras brasileiras na América do Sul, com projetos dentro e fora da carteira da IIRSA. Nesse sentido, entendemos que as construtoras aqui citadas foram beneficiadas pela promoção da IIRSA enquanto condição essencial para a integração e desenvolvimento dos países sul-americanos. Entretanto, as empreiteiras não formavam o único grupo amplamente beneficiado com a estruturação da

<sup>401</sup> FICHA DE PROJETO CÓDIGO PBB 16. Disponível em: < [http://www.cosiplan.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=334](http://www.cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=334) >. Acesso em: 30 de out, 2021.

<sup>402</sup> FICHA DE PROJETO CÓDIGO PBB 18. Disponível em: < [http://www.iirsa.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=336](http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=336) >. Acesso em: 30 de out, 2021.

<sup>403</sup> Informação disponível em: < <https://extra.globo.com/economia/consorcio-integracao-norte-brasil-ganha-outro-lote-em-leilao-da-aneel-616226.html> >. Acesso em: 31 de out, 2021.

<sup>404</sup> Informação disponível em: < <https://conteudos.xpi.com.br/renda-fixa/debenture-santo-antonio-energia-abr-2022/> >. Acesso em: 01 de nov, 2021.

<sup>405</sup> Informação disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/43688/as-problematicas-juridico-ambientais-que-envolvem-as-hidreletricas-um-estudo-sobre-o-complexo-hidreletrico-do-rio-madeira> >. Acesso em: 01 de nov, 2021.

<sup>406</sup> CAVALCANTE, Maria Madalena de Aguiar; SANTOS, Leonardo José Cordeiro. Hidrelétricas no Rio Madeira-RO: tensões sobre o uso do território e dos recursos naturais na Amazônia, *Confins* [Online], nº 15, 2012. Disponível em: < <http://journals.openedition.org/confins/7758> >. Acesso em: 01 de nov, 2021.

<sup>407</sup> Mais informações sobre os conflitos e impactos em torno dos projetos da IIRSA estarão disponíveis no capítulo 5.

integração regional em torno da IIRSA.

#### 2.4 A IIRSA e a formação de corredores de exportação: o favorecimento do agronegócio

Vários autores, a partir de diferentes perspectivas, já chamaram atenção para o fato de que as disposições geográficas dos projetos da IIRSA formam corredores de exportação que favorecem a exploração dos recursos naturais da América do Sul. Igor Fuser apontou a IIRSA como um conjunto de obras gigantescas que adequam as economias da América do Sul aos interesses do mercado globalizado e de grandes empresas, em consonância com a lógica neoliberal, em que a região é tida como fonte de produtos agrícolas, matérias primas e recursos energéticos para abastecer os polos centrais de desenvolvimento capitalista. Cada eixo seria responsável pela estruturação de corredores de transporte desses recursos para a Ásia, Europa e América do Norte.<sup>408</sup>

Fuser sinaliza, ainda, para a dinâmica de alguns eixos da IIRSA, como o Eixo Amazônico, que cria uma estrutura conectando leste a oeste do continente, permitindo o transporte de minérios andinos a portos da costa atlântica, favorecendo acesso aos mercados europeus e, no caminho oposto, a conexão de recursos da Amazônia, carne e madeira aos portos do Pacífico, favorecendo acesso aos mercados asiáticos e norte-americanos. Também sinaliza para o Eixo Interoceânico Central, que se estrutura de forma a reduzir os custos de transporte do agronegócio brasileiro até os portos do Pacífico e o eixo da Hidrovia Paraná-Paraguai, que conecta o centro oeste brasileiro aos portos de Buenos Aires, contribuindo para o escoamento de soja e outras *commodities* da região.<sup>409</sup>

Raphael Padula também relaciona o nascimento da IIRSA a um “arcabouço ideológico neoliberal” que, junto à projeção espacial dos eixos, voltados para fora do continente, reforça a caracterização da IIRSA como um projeto a formar corredores de exportação, criando uma conexão logística visando ao mercado mundial.<sup>410</sup> Nesse sentido, o autor imputa uma forte crítica à condução da IIRSA segundo os termos do “regionalismo aberto”, voltada para fora da região e privilegiando um conjunto de obras e marcos regulatórios que favoreçam o capital

<sup>408</sup> FUSER, Igor. Infra-estrutura a serviço do grande capital. *Le Monde Diplomatique Brasil*. São Paulo, mar. 2008. Disponível em: < <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=128> > Acesso em: 20 de julho, 2015.

<sup>409</sup> *Ibidem*.

<sup>410</sup> PADULA, Raphael. *Integração regional de infra-estrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000: uma análise político-estratégica*. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção). Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010, p. 182.

privado, com uma suposta redução do papel dos Estados na condução desse processo.<sup>411</sup>

Carlos Walter Porto-Gonçalves e Pedro de Araújo Quental também apontam para a IIRSA como um projeto que busca interconectar fisicamente o continente como uma resposta às crescentes demandas por *commodities* vindas da Ásia, a partir de um novo cenário em que a China começa a ganhar uma centralidade geopolítica e econômica. Marcada por uma lógica territorial que concebe diversas áreas da América do Sul como “vazios demográficos”, negligencia-se a biodiversidade e a ocupação por parte de diversas populações. Essa visão dominante da natureza como um obstáculo a ser superado e que para isso é legítima a expropriação de povos de suas terras e a devastação ambiental é o que, para os autores, reforçam os marcos da colonialidade do saber e do poder.<sup>412</sup>

Tais visões que enfatizam a IIRSA enquanto garantidora de corredores de exportação de bens primários para o mercado mundial se evidenciam quando consideramos alguns aspectos. Em primeiro lugar, cabe destacar que o nascimento da IIRSA é concomitante à consolidação da China como importante potência econômica mundial. Não à toa, a economia chinesa se tornou o principal destino das exportações da maioria dos países da América do Sul, já no início do século XXI. Em segundo lugar e muito em função desse crescimento acelerado da China e sua exponencial demanda por produtos no mercado internacional, o início do século foi marcado pelo que ficou conhecido como o *boom das commodities*, um aumento de preço substancial dos bens primários no mercado mundial. Nesse contexto, a IIRSA parece buscar a garantia de acesso ao mercado mundial, sobretudo ao mercado chinês, por meio da execução de um planejamento logístico de infraestrutura.

De fato, ao analisar os documentos da IIRSA chamados de “visão de negócios”, elaborados de forma a impulsionar e embasar discussões em torno da carteira de projetos de cada eixo, notamos que foi feito um extensivo levantamento de dados econômicos das regiões de influência dos eixos. Em grande medida, a “visão de negócios” predominante na maior parte desses estudos é a busca de saídas logísticas para a exploração de recursos naturais presentes no interior do continente e, no que tange às zonas costeiras, a preparação para se tornar plataforma de exportação desses recursos.

Ao analisarmos, por exemplo, a visão de negócios do Eixo Interoceânico, preparada em 2003, encontramos um mapeamento da economia do eixo.<sup>413</sup> No que se refere aos recursos

---

<sup>411</sup> *Ibidem*.

<sup>412</sup> PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter; QUENTAL, Pedro de Araújo. Colonialidade do poder e os desafios da integração regional da América Latina. *Polis*, n. 31, 2012. Disponível em: < <http://journals.openedition.org/polis/3749> >.

<sup>413</sup> Visión de negocios Eje Interoceánico. *Documento da Reunião de GTE's*, Santa Cruz, 4 al 6 de noviembre de



naturais, estão destacados a produção de petróleo, gás natural, minérios de ferro, prata, zinco e energia hidrelétrica. Analisando o setor agropecuário, foi feito um levantamento que constatou o seu crescimento entre os anos 1980 e os anos 2000 nos países que compõem o eixo, destacando a produção de soja, cana de açúcar, vinicultura, algodão, gado e madeira, e apontaram para uma expectativa de aumento de 35% nos sete anos seguintes.

Também são destacados o aumento significativo da produção de soja no Brasil, com a previsão de alcance da liderança mundial no setor em pouco tempo; a concentração da cana de açúcar no país, cuja produção superava, no ano de 2001, 60 vezes a produção da Bolívia e do Paraguai juntas; e a produção de algodão, também superior nos estados brasileiros envolvidos do eixo em, aproximadamente, seis vezes a produção combinada da Bolívia e do Paraguai. A pecuária foi apontada como atividade relevante, identificando, naquele ano, 40 milhões de cabeças no eixo, sendo que as parcelas presentes no Paraguai e na Bolívia não poderiam ser comercializadas internacionalmente, em função da febre aftosa. Por essa razão, existia uma barreira na fronteira do Mato Grosso com esses países, suspensa em 2011 pela Organização Mundial de Saúde Animal (OIE).<sup>414</sup>

Ainda na visão de negócios do Eixo Interoceânico, foi feito um levantamento da sua economia industrial, então baseada em bens de capital e fertilizantes na costa atlântica, concentrada no estado de São Paulo. No estudo, foi projetada uma expectativa de médio prazo da intensificação da produção e transporte de gás utilizados na produção de fertilizantes. Por fim, como base econômica do eixo, foram sinalizadas a produção agrícola e pecuária em grande escala, a agroindústria, a exploração de recursos naturais e a indústria pesada e leve, projetando, a médio prazo, a inclusão de indústrias que auxiliassem na agregação de valor aos recursos naturais.<sup>415</sup>

A partir da identificação de que a economia do eixo está baseada em recursos naturais de baixo valor agregado, que são exportados a granel, entende-se que o custo de transporte desses produtos é um fator competitivo de grande impacto. Assim, conclui-se que o planejamento da infraestrutura deve considerar, prioritariamente, a redução de custos de transporte para alcançar a competitividade mundial.<sup>416</sup>

A visão de negócios da Hidrovia Paraguai-Paraná também aposta na redução do custo de transporte para escoar a produção, apontando para o baixo custo de investimento em

---

2003.

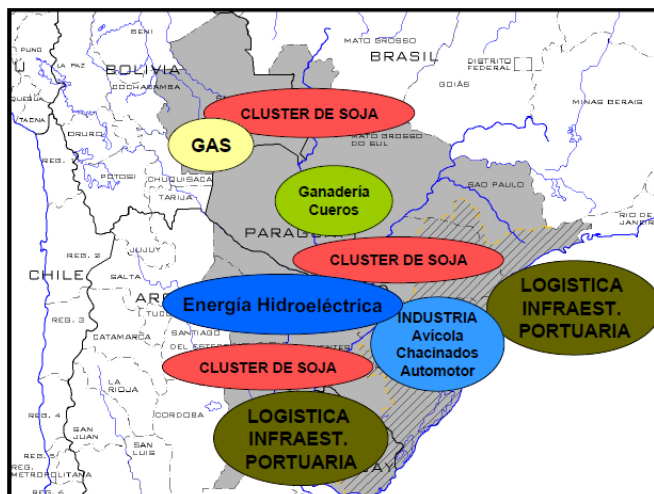
<sup>414</sup> Informação divulgada pelo governo federal. Disponível em: < <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sanidade-animal-e-vegetal/saude-animal/programas-de-saude-animal/febre-aftosa/documentos-febre-aftosa/PerguntasfrequentesFebreaftosa.pdf> >. Acesso em: 24 de julho, 2021.

<sup>415</sup> Visión de negocios Eje... *Op. cit.*

<sup>416</sup> *Ibidem.*

dragagem de rios, que podem gerar efetivos resultados.<sup>417</sup> O documento identifica as atividades dominantes da região do eixo (Figura 1), dentre as quais destacam-se o cultivo de soja e a criação de gado, além da produção industrial, de gás e de energia hidroelétrica.

Figura 1 – Atividades dominantes Eixo Hidrovia Paraguai-Paraná



Fonte: *Visão de negócios Eixo Hidrovia Paraguai-Paraná.*

Outro documento de visão de negócios que merece especial atenção é o do Eixo Amazonas,<sup>418</sup> que identifica como áreas estratégicas: a) ecoturismo; b) a cidade de Manaus, em função da sua grande população, do turismo e da Zona Franca industrial; c) a cadeia proteica da soja, que tem um vínculo importante com a cadeia proteica animal e tinha o Brasil como o segundo maior produtor mundial e o maior produtor de soja transgênica<sup>419</sup> – nesse caso, a soja se destinaria tanto para a exportação, quanto para o comércio na região, em especial os Andes, para alimentar o setor pecuário, visando ao consumo interno ou à exportação para mercados asiáticos pelo Pacífico; d) manejo florestal madeireiro, com exploração das selvas de forma certificada por instituições reconhecidas, permitindo o desenvolvimento da exportação de madeira com certificado de origem; e) manejo da pesca e da piscicultura; f) produtos florestais não-madeireiros oriundos da diversidade amazônica; g) a bio-prospecção, busca sistemática por novos elementos para uso medicinal no genético amazônico; h) redes globais de investigação, de grupos internacionais interessados na investigação da região amazônica; i) redes de bio-comércio, de promoção do comércio de produtor amazônicos de forma sustentável; e j) serviços ambientais, promovendo mecanismos

<sup>417</sup> Visión de negocios Eje Hidrovia Paraguay-Paraná. *Presentación elaborada por el consultor Pedro Sosa Pinilla*, Asunción, junio de 2008.

<sup>418</sup> Visión de negocios Eje Multimodal Amazonas. *Informe Final - Documento de la Gerencia técnica del Eje*, 30 de abril de 2003.

<sup>419</sup> Dados de 2003.

de desenvolvimento limpo, como certificados de créditos de carbono.<sup>420</sup>

Mas o que nos parece mais interessante nessa visão de negócios do Eixo Amazonas é a presença de uma lista de *stakeholders* por setor, reproduzida integralmente abaixo:

Figura 2 – Lista de *stakeholders* do Eixo Amazonas

#### V. STAKEHOLDERS

**CARGA AÉREA:** ATLAS, LAN CHILE, SKY MASTER, UPS, VARIG;

**NAVEGACIÓN FLUVIAL:** HERMASA, GALETH, DI GREGORIO, BERTOLINI, TECNOCARGO, NAVECON, NAVIEIRA ORIENTE;

**NAVEGACIÓN MARÍTIMA (MANAOS):** MITSUI;

**PETROLERAS:** PETROBRÁS, PETROECUADOR, PETROPERU, ECOPETROL, PECOM, OCCIDENTAL, HUGHES, SHELL, ETC.

**SISTEMAS ENERGÉTICOS:** APMPE (Associação Brasileira dos pequenos e médios produtores de energia), FUNDO CLEANTECH, TRANSELECTRIC, REP, ISA;

**SISTEMAS DE TELECOMUNICACIONES:** STAR ONE, EMBRATEL, SCHLUMBERGER, AT&T, TELEFÔNICA, PACIFICTEL, ANDINATEL, TELEMAR;

**AGÊNCIAS REGULADORAS:** ANP, ANEEL, ANATEL, OSIPTEL, OSITRAN;

**CONSTRUTORAS:** ODEBRECHT, QUEIROZ GALVÃO, ANDRADE GUTIERREZ;

**MONITORAMENTO Y CONTROL:** RAYTHEON, EMBRAER, SIVAM;

#### 49 PROVINCIAS

**EXPORTACIÓN DE SOYA:** GRUPO MAGGI, CARGILL;

**PROMOTORAS DE INVERSIONES:** PROINVERSIÓN, CORPEI, COINVERTIR, INVESTE BRASIL;

**NGOs:** RAINFOREST, WWF, FRIENDS OF THE EARTH, ISA, IPAM, AMAZON, PRONATURA, FUNDACIÓN NATURA, CONSERVATION INTERNATIONAL, THE NATURE CONSERVANCY;

Fonte: Visión de negocios Eje Multimodal Amazonas. *Informe Final - Documento de la Gerencia técnica del Eje*, 30 de abril de 2003

Além da presença na lista acima de três construtoras brasileiras responsáveis por várias obras no Eixo Amazonas – Odebrecht, Queiroz Galvão e Andrade Gutierrez -, destacamos a presença de duas empresas exportadoras de soja, o Grupo MAGGI, atual AMAGGI, uma das maiores empresas brasileiras de produção agrícola; e a estadunidense Cargill, uma das maiores empresas de capital fechado do mundo, com atuação no Brasil desde 1965.

A AMAGGI, empresa brasileira fundada em 1966, atua na produção de soja, milho e algodão e se expandiu internacionalmente a partir de 2008. Para melhorar o escoamento de

<sup>420</sup> Visión de negocios Eje Multimodal Amazonas. *Informe Final - Documento de la Gerencia técnica del Eje*, 30 de abril de 2003.

grãos nacional e internacionalmente, constituiu a AMAGGI LOGÍSTICA E OPERAÇÕES, com atuações portuárias, fluviais e ferroviárias. Também administra fábricas de esmagamento de soja e misturadora de fertilizante. O grupo conta, ainda, com a AMAGGI COMMODITIES, atuando na compra, venda e beneficiamento de grãos de soja e milho, além de operar na comercialização de insumos agrícolas. Por fim, o grupo comporta a AMAGGI ENERGIA, com cinco pequenas centrais hidroelétricas, com potência aproximada de 70MW.<sup>421</sup>

Na América do Sul, sua expansão internacional se deu para o Paraguai, em 2013, e para a Argentina, em 2012. No Paraguai, sua sucursal compra grãos de produtores da região, especialmente soja e milho, e é capaz de revender tanto no mercado interno, quando internacionalmente. Entretanto, desde o princípio, a totalidade da comercialização foi orientada para o mercado externo. Segundo a empresa, os grãos são comercializados por meio da hidrovía Paraná-Paraguai a partir dos portos de Assunção, até seguirem para portos no Uruguai e na Argentina, de onde são exportados para a Europa e Ásia.<sup>422</sup> Na Argentina, a sucursal comercializa soja, milho, trigo, cevada, sorgo (milho-zaburro) e girassol, sendo o 11º maior exportador de grãos do país, e operando a partir dos portos UP River, Necochea, Las Palmas e Bahía Branca.<sup>423</sup> No mapa abaixo temos a disposição de escritórios, hidrelétricas, armazéns, indústrias, fazendas, estaleiros, portos, terminais e sementeiros pertencentes ao grupo:

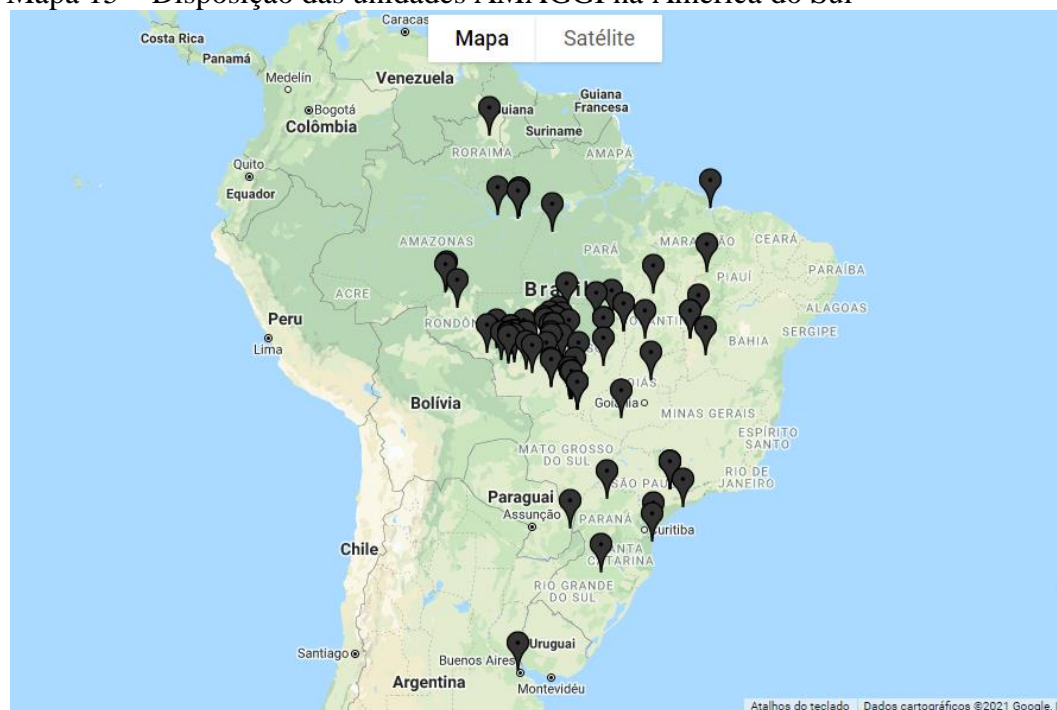
---

<sup>421</sup> AMAGGI. *Área de Negócios*. Disponível em: < <https://www.amaggi.com.br/sobre-a-empresa/nossa-atuacao> >. Acesso em: 28 de julho, 2021.

<sup>422</sup> AMAGGI PARAGUAY. *Nuestro Negocio*. Disponível em: < <https://www.amaggi.com.py/nuestro-negocio> >. Acesso em: 28 de julho, 2021.

<sup>423</sup> AMAGGI ARGENTINA. *Nuestro Negocio*. Disponível em: < <https://www.amaggi.com.ar/nuestro-negocio> >. Acesso em: 28 de julho, 2021.

Mapa 15 – Disposição das unidades AMAGGI na América do Sul



Fonte: AMAGGI. Área de Negócios. Disponível em: < <https://www.amaggi.com.br/sobre-a-empresa/nossa-atuacao> >. Acesso em: 28 de julho, 2021.

A Cargill atua na compra, no processamento e distribuição de grãos e de outras *commodities* e produtos majoritariamente ligados à nutrição humana e animal, além de atuar no setor financeiro e industrial. Fundada nos Estados Unidos e com mais de 150 anos de existência, está presente no Brasil desde 1965 e atua nos estados de Minas Gerais, Paraná, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Bahia, Goiás, São Paulo, Pará, Rondônia e Santa Catarina, lugares nos quais opera majoritariamente com soja, cacau, açúcar e etanol. Além do Brasil, na América do Sul, a Cargill também tem atuação nos seguintes países: Argentina, Bolívia, Colômbia, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela e Chile.<sup>424</sup> Ou seja, a empresa está presente em nove dos doze países que compõem a IIRSA.

Considerando a natureza de suas operações, é evidente que a Cargill, assim como outras empresas ligadas ao setor do agronegócio, depende de grandes investimentos em infraestrutura na América do Sul. O mesmo pode ser observado ao analisar a disposição das unidades da AMAGGI no Mapa 15 e considerar que a empresa apontou a hidrovia Paraná-Paraguai como o meio utilizado para escoar sua produção. Tal hidrovia é um dos principais eixos de desenvolvimento da IIRSA e tem papel fundamental no auxílio do escoamento da produção de soja do centro-oeste brasileiro.

<sup>424</sup> CARGILL. *Cargill worldwide*. Disponível em: < <https://www.cargill.com/page/worldwide> >. Acesso em: 29 de julho, 2021.

O Brasil é, atualmente, um dos maiores exportadores de bens primários do mundo, sobretudo de soja, que se tornou, no começo do século XXI, o principal produto da pauta de exportação brasileira. Como já citado anteriormente, a intensificação do comércio com a China e o aumento dos preços das *commodities* no mercado internacional colaboraram para o crescimento dos setores do agronegócio e, concomitantemente, para uma maior preocupação com questões infraestruturais, uma vez que, nesses setores, o custo de transporte é uma variável de grande relevância, que pode ser determinante em mercados competitivos. Sem acesso ao Pacífico e com grande parte da sua produção agropecuária no interior país, como pode ser visto no Mapa 15, a exemplo do Grupo AMAGGI, a IIRSA parece servir também aos interesses das grandes empresas de agronegócio brasileiro.

Como pode ser observado nas tabelas 9 e 10, entre 2000 e 2015, em todos os anos, os grãos de soja, fora outros componentes do manejo dos grãos, estiveram entre os principais produtos exportados pelo Brasil, sendo os mais exportados nos anos de 2002, 2003, 2004, 2005, 2009, 2014 e 2015.

Tabela 9 – Dados de exportação e importação do Brasil (2000-2008)

| Ano  | Principais países para quem exporta                       | Valores de exportação (US\$ bilhões) | Principais produtos exportados                                                                                                                                                 | Proporção de matérias primas na exportação | Principais países de quem importa                   | Valores de importação (US\$ milhões) | Principais produtos importados                                                                                                   |
|------|-----------------------------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|-----------------------------------------------------|--------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2000 | Estados Unidos, Argentina, Países Baixos, Alemanha, Japão | 55,119                               | Aviões e demais veículos aéreos; grãos de soja; minerais de ferro e concentrados; resíduos da extração do óleo de soja; café sem tostar                                        | 19,66%                                     | Estados Unidos, Argentina, Alemanha, Japão, Itália  | 55,851                               | Óleo de petróleo ou de minerais betuminosos; circuitos integrados monolíticos; trigo                                             |
| 2001 | Estados Unidos, Argentina, Países Baixos, Alemanha, Japão | 58,287                               | Aviões e demais veículos aéreos; grãos de soja; minerais de ferro e concentrados; resíduos da extração do óleo de soja; automóveis de passeio                                  | 22,63%                                     | Estados Unidos, Argentina, Alemanha, Japão, Itália  | 55,602                               | Óleo de petróleo ou de minerais betuminosos; circuitos integrados monolíticos; trigo; automóveis de passeio                      |
| 2002 | Estados Unidos, Países Baixos, Alemanha, China, Argentina | 60,439                               | Grãos de soja; aviões e demais veículos aéreos; resíduos da extração do óleo de soja; minerais de ferro e concentrados; óleo cru de petróleo ou de minerais betuminosos        | 24,27%                                     | Estados Unidos, Argentina, Alemanha, Japão, França  | 47,243                               | Óleo de petróleo ou de minerais betuminosos; circuitos integrados monolíticos; trigo                                             |
| 2003 | Estados Unidos, Argentina, China, Países Baixos, Alemanha | 73,203                               | Grãos de soja; resíduos da extração do óleo de soja; minerais de ferro e concentrados; automóveis de passeio, óleo cru de petróleo ou de minerais betuminosos                  | 25,32%                                     | Estados Unidos, Argentina, Alemanha, Japão, China   | 48,326                               | Óleo de petróleo ou de minerais betuminosos; circuitos integrados monolíticos; trigo                                             |
| 2004 | Estados Unidos, Argentina, Países Baixos, China, Alemanha | 96,677                               | Grãos de soja; resíduos da extração do óleo de soja; minerais de ferro e concentrados; óleo cru de petróleo ou de minerais betuminosos; automóveis de passeio                  | 26,06%                                     | Estados Unidos, Argentina, Alemanha, China, Nigéria | 62,836                               | Óleo de petróleo ou de minerais betuminosos; circuitos integrados monolíticos                                                    |
| 2005 | Estados Unidos, Argentina, China, Países Baixos, Alemanha | 118,529                              | Grãos de soja; minerais de ferro e concentrados; óleo cru de petróleo ou de minerais betuminosos; automóveis de passeio; resíduos da extração do óleo de soja                  | 26,80%                                     | Estados Unidos, Argentina, Alemanha, China, Japão   | 73,600                               | Óleo de petróleo ou de minerais betuminosos; circuitos integrados monolíticos                                                    |
| 2006 | Estados Unidos, Argentina, China, Países Baixos, Alemanha | 137,806                              | Óleo cru de petróleo ou de minerais betuminosos; minerais de ferro e concentrados; grãos de soja; açúcar em estado bruto; óleo de petróleo ou de minerais betuminosos          | 27,38%                                     | Estados Unidos, Argentina, China, Alemanha, Nigéria | 91,343                               | Óleo de petróleo ou de minerais betuminosos; demais partes destinadas aos aparelhos de partida; circuitos integrados monolíticos |
| 2007 | Estados Unidos, Argentina, China, Países Baixos, Alemanha | 160,649                              | Óleo cru de petróleo ou de minerais betuminosos; minerais de ferro e concentrados; grãos de soja; óleo de petróleo ou de minerais betuminosos; aviões e demais veículos aéreos | 29,96%                                     | Estados Unidos, China, Argentina, Alemanha, Nigéria | 120,617                              | Óleo de petróleo ou de minerais betuminosos; automóveis de passeio; medicamentos; cobre refinado                                 |
| 2008 | Estados Unidos, Argentina, China, Países Baixos, Alemanha | 197,942                              | Óleo cru de petróleo ou de minerais betuminosos; minerais de ferro e concentrados; grãos de soja; óleo de petróleo ou de minerais betuminosos                                  | 34,25%                                     | Estados Unidos, China, Argentina, Alemanha, Japão   | 172,985                              | Óleo de petróleo ou de minerais betuminosos; cloreto de potássio; automóveis de passeio; gás natural em estado gasoso            |

Elaboração nossa. Fonte: *World Integrated Trade Solution*.



Tabela 10 – Dados de exportação e importação do Brasil (2009-2015)

| Ano  | Principais países para quem exporta                       | Valores de exportação (US\$ bilhões) | Principais produtos exportados                                                                                                                                    | Proporção de matérias primas na exportação | Principais países de quem importa                   | Valores de importação (US\$ milhões) | Principais produtos importados                                                                                                                                 |
|------|-----------------------------------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|-----------------------------------------------------|--------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2009 | China, Estados Unidos, Argentina, Países Baixos, Alemanha | 152,995                              | Grãos de soja; minerais de ferro e concentrados; óleo cru de pretróleo ou de minerais betuminosos; açúcar em estado bruto; resíduos da extração do óleo de soja   | 37.05%                                     | Estados Unidos, China, Argentina, Alemanha, Japão   | 127,722                              | Óleo de petróleo ou de minerais betuminosos; automóveis de passeio; cloreto de potássio; medicamentos                                                          |
| 2010 | China, Estados Unidos, Argentina, Países Baixos, Alemanha | 201,915                              | Minerais de ferro e concentrados; óleo cru de pretróleo ou de minerais betuminosos; grãos de soja; açúcar em estado bruto                                         | 41.93%                                     | Estados Unidos, China, Argentina, Alemanha, Coreia  | 181,768                              | Óleo de petróleo ou de minerais betuminosos; automóveis de passeio; demais partes destinadas a aparelhos de partida; circuitos integrados monolíticos          |
| 2011 | China, Estados Unidos, Argentina, Países Baixos, Japão    | 256,039                              | Minerais de ferro e concentrados; óleo cru de pretróleo ou de minerais betuminosos; grãos de soja; açúcar em estado bruto                                         | 45.08%                                     | Estados Unidos, China, Argentina, Alemanha, Coreia  | 226,247                              | Óleo de petróleo ou de minerais betuminosos; automóveis de passeio; cloreto de potássio; carvão betuminoso                                                     |
| 2012 | China, Estados Unidos, Argentina, Países Baixos, Japão    | 242,578                              | Minerais de ferro e concentrados; óleo cru de pretróleo ou de minerais betuminosos; grãos de soja; açúcar em estado bruto                                         | 43.48%                                     | Estados Unidos, China, Argentina, Alemanha, Coreia  | 223,183                              | Óleo de petróleo ou de minerais betuminosos; automóveis de passeio; circuitos integrados monolíticos; cloreto de potássio                                      |
| 2013 | China, Estados Unidos, Argentina, Países Baixos, Japão    | 242,033                              | Minerais de ferro e concentrados; grãos de soja; óleo cru de pretróleo ou de minerais betuminosos; açúcar em estado bruto; plataforma de perfuração ou exploração | 43.47%                                     | China, Estados Unidos, Argentina, Alemanha, Nigéria | 239,748                              | Óleo de petróleo ou de minerais betuminosos; automóveis de passeio; circuitos integrados monolíticos; gás natural em estado gasoso                             |
| 2014 | China, Estados Unidos, Argentina, Países Baixos, Japão    | 225,098                              | Grãos de soja; minerais de ferro e concentrados; óleo cru de pretróleo ou de minerais betuminosos; açúcar em estado bruto; resíduos da extração do óleo de soja   | 45.00%                                     | China, Estados Unidos, Argentina, Alemanha, Nigéria | 229,154                              | Óleo de petróleo ou de minerais betuminosos; automóveis de passeio; circuitos integrados monolíticos; gás natural em estado gasoso                             |
| 2015 | China, Estados Unidos, Argentina, Países Baixos, Alemanha | 191,127                              | Grãos de soja; óleo cru de pretróleo ou de minerais betuminosos; minerais de ferro e concentrados; açúcar em estado bruto; resíduos da extração do óleo de soja   | 41.97%                                     | China, Estados Unidos, Alemanha, Argentina, Coreia  | 171,446                              | Óleo de petróleo ou de minerais betuminosos; automóveis de passeio; circuitos integrados monolíticos; partes de aparelhos elétricos de telefonia ou telegrafia |

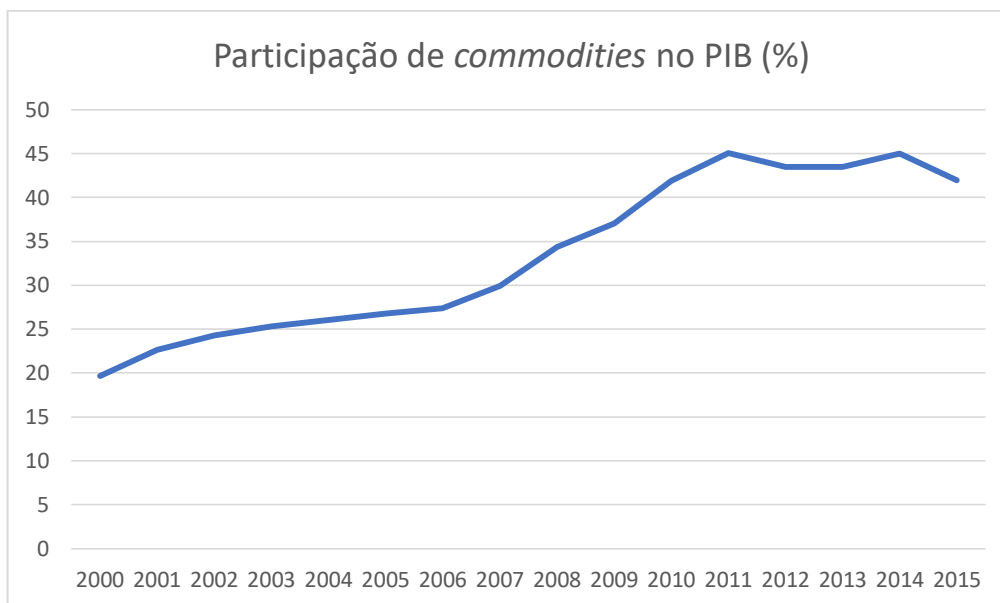
Elaboração nossa. Fonte: *World Integrated Trade Solution*.

A exportação de soja também puxou, junto a outras *commodities*, a relação entre o PIB



e exportação dos bens primários, indicando uma dependência progressiva do país da venda de produtos de baixo valor agregado, conforme pode ser observado no gráfico a seguir:

Gráfico 1 - Participação de *commodities* no PIB do Brasil (2000-2015)

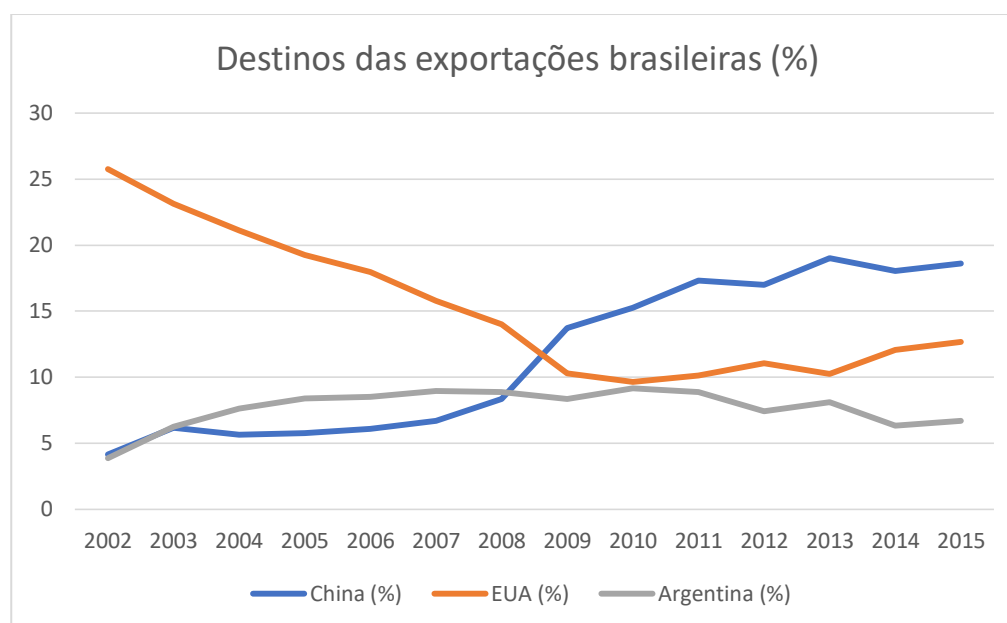


Elaboração nossa. Fonte: *World Integrated Trade Solution*.

Outra constatação que percebemos ao analisar os dados de exportação e importação do Brasil entre 2000 e 2015 foi o aumento da relevância da China como parceiro comercial e uma diminuição da preponderância norte-americana nas relações comerciais. O país asiático, a partir de 2009, tornou-se o principal parceiro comercial do Brasil, sendo o destino de 13,73% das exportações brasileiras, em um total de, aproximadamente, US\$ 21 bilhões, enquanto os EUA, até então o principal destino das exportações brasileiras, recebeu pouco mais de 10% do total de exportações. Já a Argentina, que entre 2000 e 2007, foi o segundo principal destino das exportações brasileiras, foi ultrapassada pela China em 2008.<sup>425</sup> Tal movimento pode ser observado no gráfico abaixo:

<sup>425</sup> WITS. World Integrated Trade Solution. Disponível em: < <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/es/Country/BRA> >. Acesso em: 29 de julho, 2021.

Gráfico 2 – Principais destinos das exportações brasileiras (2002-2015)



Elaboração nossa. Fonte: *World Integrated Trade Solution*.

Analisando esses dados, é possível compreender a importância de um planejamento de infraestrutura da magnitude da IIRSA, abrangendo todos os países sul-americanos e *superando barreiras naturais* para a formação de corredores bioceânicos que favorecem o escoamento da produção brasileira. Tal cenário também contribui para explicar a liderança do Brasil na proposição IIRSA, uma política externa voltada para a integração sul-americana já desde os finais do século XX e o apoio financeiro do BNDES à concretização da carteira de projetos da iniciativa.

Um trabalho realizado por Pedro Neves e Marcelo Mendonça, por exemplo, analisa a importância dos projetos da IIRSA, em especial a ferrovia Transamazônica, para o escoamento da soja do cerrado brasileiro para a China. Os autores apontam que a China estaria investindo na infraestrutura do Brasil como forma de reduzir o preço da soja, sobretudo produzida no estado do Mato Grosso, em pelo menos 30 dólares por tonelada. Apontam ainda que, segundo dados da Associação Nacional de Exportadores de Cereais, a China foi responsável por, aproximadamente, 75% da exportação de soja brasileira em 2015.<sup>426</sup>

Parece certo que, como apontado por Raphael Padula, os empresários do agronegócio brasileiro não são os únicos beneficiados por uma logística de conexão expressa na IIRSA, sendo a Iniciativa atravessada por interesses do que ele chamou de “elites econômicas e

<sup>426</sup> NEVES, Pedro Dias Magnoli; MENDONÇA, Marcelo Rodrigues. O papel da IIRSA na produção atual do cerrado: impulso da exportação de soja para o mercado chinês e os conflitos territoriais. *Geografia*, Rio Claro, vol. 43, n. 2, p. 223-235, mai/ago, 2018.

governos dos demais países”,<sup>427</sup> especialmente empenhados em servir de trânsito para a produção do Brasil. Entretanto, o autor sinaliza para a necessidade de um ordenamento conjunto, uma visão integrada e de longo prazo da integração sul-americana, visando à industrialização da região, para uma inserção autônoma e ativa no sistema internacional.

Diante desse objetivo, Padula, além de criticar a condução da IIRSA segundo os marcos do “regionalismo aberto”, em favorecimento dos mercados globais e à mercê do financiamento privado, também se posiciona de forma contrária a uma visão difundida sobre a IIRSA que é, nas suas palavras, “ambientalista exacerbada”,<sup>428</sup> apoiada por organizações não-governamentais, sobretudo do hemisfério norte, que provém apoio financeiro, institucional e ideológico para os movimentos sociais e ambientais, como o movimento dos afetados pelas obras. Para ele, essas críticas, que frequentemente se dão sobre a internacionalização das empresas brasileiras com o apoio do BNDES, trabalham contra o desenvolvimento produtivo da região, a resolução de questões sociais e a projeção política do sul global. Padula aponta para a necessidade de coordenação política entre os países para promover a uma integração de infraestrutura de forma a colaborar com um projeto industrializante, fundamental para um desenvolvimento autônomo e conjunto da região.

Entretanto, trabalhar com a hipótese de cooptação dos movimentos sociais na América do Sul – sobretudo dos movimentos indígenas, de populações ribeirinhas e de pessoas atingidas por obras – por organizações do hemisfério norte é – além de relegar essas populações de sua própria atuação enquanto agentes de sua própria história – negligenciar contradições inerentes ao avanço das expropriações capitalistas.

Além disso, considerando que a maior parte dos recursos da IIRSA é oriunda dos tesouros nacionais e identificando a atuação da política externa brasileira na promoção daquilo que é entendido enquanto cooperação entre os países sul-americanos, parece evidente que capital público e coordenação política não são esferas que organicamente se apartam do setor privado. Afinal, verifica-se a promoção de uma integração voltada para o abastecimento do mercado mundial com matérias primas e o impulsionamento da expansão internacional de empresas localizadas no Brasil, sobretudo dos setores da construção e do agronegócio.

Ao longo desse capítulo buscamos compreender como a IIRSA colaborou para a expansão de grandes grupos empresariais dos setores da construção pesada e do agronegócio. O consenso em torno da Iniciativa parece ter abarcado tanto governos neoliberais quanto a onda progressista sul-americana, evidenciando os limites das transformações em curso na

---

<sup>427</sup> PADULA, Raphael. *Integração regional de infra-estrutura... Op. cit.*, p. 217.

<sup>428</sup> *Ibidem*, p. 218.

região no início do século XXI, apontando mais para as permanências do que para as rupturas.

No que tange às empreiteiras brasileiras como a Odebrecht, a OAS, a Andrade Gutierrez, a Camargo Correa e a Queiroz Galvão, o favorecimento se deu na realização de diversas obras da Iniciativa, contribuindo para o seu processo de expansão internacional, já em curso desde o final do século XX. Com relação ao agronegócio, a IIRSA se apresentou como a garantia da infraestrutura necessária para acesso da produção aos mercados internacionais, especialmente ao mercado asiático, no momento de crescimento da China e do aumento da sua importância enquanto parceiro comercial dos países da região, uma vez que gargalos na infraestrutura se apresentam como um dos maiores custos para a competição dos produtos de menor valor agregado no mercado internacional.

Nesse processo, o aparelho de Estado brasileiro teve atuação destacada, tanto por uma política externa que promovia a integração regional, quanto pelo financiamento via BNDES, que se tornou o maior banco de desenvolvimento do mundo na primeira década do século XXI.

Enfim, considerando a complexidade das relações de expansão e associação de capitais para além das fronteiras nacionais, é espinhoso tecer reflexões sobre as relações internacionais sem apontar as entidades de classe dominante favorecidas nesses processos e sem identificar suas formas de atuação por dentro e por fora do Estado em sentido estrito; do contrário, assume-se o risco de naturalizar estruturas de poder de interesses particulares sob desígnio do “interesse nacional”.

### 3 AS EMPREITEIRAS E A PROMOÇÃO DAS EXPORTAÇÕES DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA

*Esses agentes [empresários] estavam organizados em entidades patronais e rebuscaram suas formas associativas de modo a concentrar esforços específicos na discussão, estudo e elaboração de pleitos e propostas de políticas estatais em favor da atuação das empresas brasileiras de engenharia no exterior.*<sup>429</sup>

Este capítulo tem como objetivo fazer um mapeamento das principais reivindicações de entidades empresariais de engenharia e construção pesada, com ênfase nas expectativas e pressões sobre o governo federal procurando pautar políticas públicas, especialmente as voltadas para a exportação de serviços de engenharia.

Para isso, o capítulo está dividido em duas partes. A primeira se constrói a partir do levantamento e análise das publicações da revista *O Empreiteiro*, no período da virada do século XX para o século XXI, até o início da Lava a Jato, em 2014. A revista publica edições mensais desde 1968 e conta com Joseph Young<sup>430</sup> como seu editor geral. Essa fonte foi escolhida como nosso objeto de análise por noticiar os principais acontecimentos do setor de engenharia e construção e por trazer entrevistas e colunas de opinião de empresários e entidades empresariais acerca da conjuntura experienciada e seus planos e expectativas com relação à política e à economia. Como afirmado em um editorial, a revista *O Empreiteiro* parece ser um testemunho ocular da história da engenharia brasileira.<sup>431</sup>

A segunda parte busca analisar as publicações da revista do Fórum Nacional, uma associação que tem início em 1988, ano que marca o fim da ditadura no Brasil, e busca oferecer propostas para a modernização do país. A revista é promovida pelo Instituto Nacional de Altos Estudos (Inae), uma associação civil sem fins lucrativos, criada em 1991. O Inae realiza eventos, sendo também responsável pela publicação de livros e revistas que procuram debater ideias e formular políticas e estratégias de desenvolvimento.

Participam de seus eventos e publicações, políticos, acadêmicos, empresários e representantes de variadas entidades civis e políticas. Estas atividades são possibilitadas

---

<sup>429</sup> CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. *O vôo do Ícaro: a internacionalização das empreiteiras brasileiras durante a ditadura empresarial-militar (1968-1988)*. Jundiaí: Paco Editorial, 2022. p.107

<sup>430</sup> Além da sua atuação na revista *O Empreiteiro*, também é editor da revista *Minérios & Minerales*. Está à frente da Editora Young, responsável por uma série de publicações nas áreas das revistas. Dentre as publicações, Young é um dos autores de um livro intitulado *Os caminhos da Amazônia sustentável: Brasil é o guardião da floresta*, que aborda a atuação de empresas na região da Amazônia, defendendo a perspectiva de que é possível combinar exploração dos recursos naturais de forma sustentável. Para maior detalhamento, ver: SAMPAIO, Juliana; RESKALLA, Aline de Almeida; YOUNG, Joseph. *Os caminhos da Amazônia sustentável: Brasil é o guardião da floresta*. São Paulo: M3 editorial, 2022.

<sup>431</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição 397. Março de 2002.

mediante doação de patrocinadores. Atualmente, o único patrocinador do Inae do setor da Engenharia e Construção é a Engetec, uma empresa do Grupo Queiroz Galvão, que atua nos mercados de construção civil. Contudo, no período analisado (de 2001 a 2013), encontram-se entre a lista de patrocinadores empresas como Odebrecht, Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão e CCR, além de instituições como o BID e o BNDES.

Essa lista de patrocinadores, os participantes dos eventos diretamente ligados ao setor de engenharia e construção pesada e o objetivo do Fórum Nacional de debater a condução de políticas do país justificam a escolha da revista como objeto de análise. Diferentemente da revista *O Empreiteiro*, que tinha circulação restrita entre seus pares, os eventos e publicações do Fórum Nacional fazem conexões mais amplas, especialmente entre acadêmicos, políticos e empresários.

### **3.1 Para além de uma análise técnica: a revista *O Empreiteiro* e as principais demandas do setor de Engenharia e Construção aos poderes públicos**

#### **3.1.1 Do final do século XX à eleição de Luís Inácio Lula da Silva**

Diversas edições da revista *O Empreiteiro* de fins dos anos 1990 trazem matérias que mostram o panorama das privatizações, a abertura de mercados nacionais e internacionais a bens e capitais estrangeiros, apresentando estratégias de grandes empresas da construção frente a esse cenário. A Queiroz Galvão, por exemplo, foi homenageada na série “Homens de Construção do Ano”, na edição de 1998, com uma matéria que traz a trajetória da empresa desde sua fundação.<sup>432</sup> Assim como outras grandes empreiteiras, a Queiroz Galvão passou por uma estratégia de diversificação e por uma renovação na sua atuação nos anos 1990, já que o Estado havia deixado de ser o maior contratante de serviços de engenharia, posição então ocupada pelo setor privado. A matéria ainda apresenta a estratégia de internacionalização da empresa, tendo construído a barragem de Paso Severino, no Uruguai, já em 1984, e prestado serviços. nos anos posteriores, também no Peru e na Bolívia.

Além de homenagens, entrevistas com empresários e representantes de entidades do

---

<sup>432</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição 361. Novembro de 1998.

setor da engenharia e construção, a revista também tem por característica a publicação de editoriais que fazem análise de conjuntura e, frequentemente, apontam para projetos de desenvolvimento a serem adotados pelos governos. No final do século, apesar de uma tendência do editorial em apontar para as bem sucedidas iniciativas de privatização, especialmente do setor rodoviário, há uma forte crítica ao que apontam como falta de um projeto nacional de desenvolvimento. Assim, o editorial da edição de julho de 1999, intitulado “*As opções pelo desenvolvimento*”, critica o núcleo do governo e parcelas do Executivo e Legislativo que pouco estariam fazendo para alcançar o “desenvolvimento”. Segundo o editorial, o “desenvolvimento” seria atrelado ao aumento da capacidade produtiva, à criação de empregos e à redução da pobreza, indicando o setor da construção como uma das opções mais vantajosas para amarrar essas “pontas soltas”.<sup>433</sup>

É nesse sentido que a mesma edição noticiou um seminário realizado pela Fiesp, através da Comissão para Indústria da Construção (CIC), que apontou o ramo da construção como capaz de desencadear cadeias produtivas da construção e promover o desenvolvimento, alavancando expressivamente o PIB e a geração de empregos. O seminário fez parte de uma série de ações da engenharia e da construção (junto com estudos e conferências), que objetivava levar às várias instâncias do governo propostas para aumentar o crescimento do país e empregar a mão de obra. Entre outras medidas, foi apresentado um estudo para um novo papel institucional para o BNDES, em particular a oferta de recursos para que o setor nacional participasse de projetos de privatizações e concessão; disponibilizasse recursos de origem compulsória para projetos de infraestrutura não passíveis de privatização; e criassem um fundo formado com recursos orçamentários da União, estados e municípios, para subsidiar habitação para a baixa renda. O 70º Encontro Nacional da Indústria da Construção, da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) teria batido em teclas semelhantes.

Assim, fica clara uma certa consonância entre o editorial da revista e as entidades acima citadas em torno da compreensão de que o caminho para superar problemas enfrentados pelo país naquele momento passaria, necessariamente, pelo incentivo ao setor da engenharia e construção. Esse seria um ponto central a ser levado às diversas instâncias do governo, como forma de garantir incentivo público ao setor.

Com relação aos empresários, Cristiano Kok, presidente da Engevix, sinalizou para a necessidade da atuação da engenharia brasileira em dupla natureza: atuação no investimento de longo prazo de maturação e ampliação da exportação de serviços de engenharia “desde que

---

<sup>433</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição 368. Julho de 1999.

se criem condições de competitividade no exterior”.<sup>434</sup> Para isso, apostava em uma política de ajuste fiscal que desonerasse a folha de pagamentos e na ampliação das linhas de financiamento do BNDES para investimentos em infraestrutura. Para o empresário, “essas medidas permitirão à engenharia dar continuidade a seu papel de construtora da infraestrutura brasileira e de exportadora de serviços e contribuirão para amenizar a crise de emprego”.<sup>435</sup>

A matéria sinalizou para o fato de que os empresários mostram propostas, apresentam ideias, mas que os governos deveriam fazer sua parte. Clovis Carvalho, que assumiu o Ministério do Desenvolvimento da Indústria e do Comércio, deveria executar a tarefa de tornar viável a meta de exportar US\$ 100 bilhões até o ano de 2002. Já Fernando Luiz Gonçalves Bezerra, presidente da Confederação Nacional da Indústria e então ministro da Integração Nacional, teria como missão desconcentrar a renda e promover justiça entre as diversas regiões do país, integrando o Nordeste através da transposição das águas no Rio São Francisco. Benjamin Steinbruch, presidente dos conselhos de administração da CSN e da Vale do Rio Doce afirmou que esperava que os novos ministros mais diretamente ligados ao projeto de desenvolvimento se lançassem nas batalhas de produção e exportação. Para isso, precisariam estar empenhados em manter e criar novos postos de trabalho, gerar divisas, incorporar tecnologias e melhorar a competitividade das empresas nacionais de todos os portes frente ao contexto de globalização. Nas palavras de Steinbruch, este empenho iria “premiar os competentes e deixar pra trás os que não entendem o que está acontecendo”.<sup>436</sup>

Em seguida, a revista apresentou uma matéria sobre o BNDES, apontando para uma mudança de quadro no financiamento de infraestrutura, com mais recursos do governo sendo destinados ao setor. Além disso, apresentou um estudo que vinha sendo realizado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e o Ministério de Orçamento e Gestão sobre os “Eixos nacionais de integração e desenvolvimento”, que deveria ser a base para o Plano Plurianual (PPA 2000-2003). Entretanto, embora redirecionando mais investimento para infraestrutura, o BNDES não arcaria sozinho com o conjunto de recursos que o Brasil precisava, reduzindo para 30 a 40% sua participação como estratégia para atrair organismos multilaterais (BID e BIRD) e capitais privados.

Ainda na mesma edição, uma matéria sobre transporte multimodal apontava para sua importância no mundo globalizado, sendo essa estrutura comum no “Primeiro Mundo”. Dada a difusão e barateamento das tecnologias utilizadas na produção, a grande diferença na

---

<sup>434</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição Julho de 1999. p.12.

<sup>435</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição 368. Julho de 1999. p.12.

<sup>436</sup> *Ibidem*. p.12



concorrência estaria no transporte, que deveria ser barato e eficiente, melhorando a inserção dos produtos brasileiros no mercado externo. Por essa razão, seria fundamental a execução de transportes multimodais no Cone Sul. Nas palavras de Roberto Teixeira da Costa, então presidente do Conselho de Empresários da América Latina (CEAL), “o Mercosul, mais do que um acordo comercial ou uma união aduaneira, é posição estratégica importante para o Brasil num mundo globalizado”.<sup>437</sup> Tal afirmativa conectava as aspirações dos setores da construção pesada às demandas dos demais produtores com capacidade de inserção no mercado internacional, por meio de um robusto investimento em infraestrutura e estreitas relações com os países do Cone Sul. Estes países seriam estratégicos para a expansão internacional de suas atividades diante de um contexto de abertura dos mercados.

A revista ainda contava com uma seção intitulada “*Análise*”, onde empresários e lideranças setoriais apontavam um conjunto de questões para o quadro econômico do país. Dentre as colocações, destacamos, para nosso objeto de estudo, a de Cristiano Kok,<sup>438</sup> que sinalizou para o fato de que a desvalorização cambial de janeiro de 1999 teria tornado mais viável a competição das empresas brasileiras no exterior. Contudo, tal movimento só poderia ser executado com apoio governamental, seja com financiamento ao comprador de serviços brasileiros, ou com financiamento a fundo perdido para os estudos de viabilidade, que seriam capazes de alavancar a exportação de bens e serviços.

Outra pauta comum aos empresários entrevistados na edição foi o apontamento para a importância da engenharia e da construção na geração de empregos e combate à pobreza e a necessidade de redução da carga tributária e da taxa de juros, além da urgência de reformas que desonerassem a produção e o emprego.

No início do ano seguinte, o editorial da edição de janeiro apontou para um esforço dos empreiteiros em estabelecer uma linha direta com o primeiro escalão do governo. Nesse esforço, Alcides Tápias, então novo ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, seria o interlocutor que o empresariado procurava.<sup>439</sup> Cabe sinalizar que, antes de assumir o cargo, Alcides Tápias foi presidente da Camargo Corrêa entre 1996 e 1999, além de já ter trabalhado no Bradesco e atuado como presidente da Febraban

Recebido na Fiesp em janeiro daquele ano, Tápias teve um encontro reservado com 70 empresários do setor e debateu as linhas básicas do PPA, que previa o emprego de R\$ 1,1 trilhão em quatro anos, em conjunto de obras que incluía sobretudo infraestrutura. Na ocasião,

---

<sup>437</sup> *Ibidem.* p.43.

<sup>438</sup> Ex-presidente da Engevix.

<sup>439</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição 373. Janeiro de 2000.

ouviu reclamações com relação à alta taxa de juros e a falta de liberdade econômica, sendo, nas palavras do editorial, convocado a atuar como “guerrilheiro da reforma tributária” por Horácio Lafer Piva, então presidente da Fiesp. O editorial comemorou a nomeação de Tápias, como forma de corrigir desvios e dar visibilidade ao setor da indústria de construção, que representaria, no conjunto das atividades do país, 15% do PIB.<sup>440</sup>

Na seção “*Dimensões*” foi destacado o início do século como composto por vários “se”. Os prognósticos eram otimistas, mas para o bom quadro, muita coisa teria que acontecer, especialmente o incremento do investimento público. A matéria apontou ainda para o problema do desemprego que, nas palavras da coluna, poderia ser resolvido da noite pro dia, dependendo das opções que sejam feitas em favor da construção.<sup>441</sup> Mas, para isso, o setor da construção precisaria mudar a forma de encarar o governo, chamando-o para um diálogo firme e substantivo para que este priorizasse reformas essenciais, como a reforma tributária. Em seguida, aponta para o Movimento Nacional dos Empresários e Trabalhadores da Construção como uma via de mobilização para influenciar a definição de investimentos do PPA. Assim, evidencia-se uma certa consonância no discurso de que o setor da construção seria capaz de resolver as mazelas do país, especialmente a partir da promoção de empregos, e que os empresários deveriam se organizar para garantir que investimentos do governo fossem direcionados para o setor.

Uma série de revistas subsequentes evidenciam a preocupação do setor da engenharia e da construção com políticas estatais, expondo, por exemplo, as expectativas com relação à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Essa lei deveria, a partir da redução de gastos em determinadas áreas, priorizar áreas estratégicas, como a de obras públicas essenciais, atraindo confiança da sociedade e dos agentes externos que pretendessem investir na infraestrutura brasileira.<sup>442</sup>

Outro canalizador das preocupações do setor exposto pela revista é o BNDES, mais propriamente com relação às políticas de financiamento das empresas brasileiras. Em matéria intitulada “Panorama novo no BNDES e na CEF”, de fevereiro de 2000, houve destaque para o fato de que depois do aumento, em 1999, dos recursos repassados às empresas estrangeiras, o BNDES daria preferências às empresas de capital nacional nos processos de privatização.<sup>443</sup> Horácio Lafer Pivo, então presidente da Fiesp, afirmou que “depois de muitos anos financiando estados, municípios e empresas estrangeiras, chegou a hora de o banco apoiar as

---

<sup>440</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição 373. Janeiro de 2000. p.6.

<sup>441</sup> *Ibidem*.

<sup>442</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição 374. Fevereiro de 2000.

<sup>443</sup> Caixa Econômica Federal. *Ibidem*. p.57.

brasileiras”.<sup>444</sup> Para ele, já que os recursos do BNDES provinham dos trabalhadores brasileiros, nada mais certo do que a busca por investimento em empresas nacionais. Nas suas palavras, “todas as economias do mundo, de alguma forma, protegem a economia local, mas as empresas devem provar que têm as mesmas condições de dar rentabilidade ao capital emprestado, assim como as estrangeiras”.<sup>445</sup>

A dinamização do Mercosul, na virada do século, também foi assinalada como um importante ponto para a expansão das empreiteiras, tanto para construir aquilo que seria a coluna vertebral para expansão do livre comércio na região, quanto para garantir sua inserção nos países da América do Sul em um cenário mundial competitivo. Nesse sentido, a edição 394, de novembro de 2001, apresentava uma matéria intitulada “*A expansão da estrutura física dos transportes no Mercosul*”, assinada por José Alberto Pereira Ribeiro, presidente da Associação Nacional das Empresas de Obras Rodoviárias (Aneor). Ribeiro capitaneou a fundação do Sicepot - PR, foi presidente da Associação Brasileira dos Sindicatos e Associações de Classe de Infraestrutura (Brasinfra) e recebeu, em 2011, o título de “Amigo da Integração da América do Sul”.<sup>446</sup> No breve artigo, Ribeiro apontava para a dinamização das relações comerciais no âmbito do Mercosul, o que teria criado oportunidades para empresários e investidores. Nas suas palavras,

No caso da América do Sul, a possibilidade de agrupar nações com economia semelhante e integrar suas estruturas físicas representa uma oportunidade ímpar de se corrigir as desigualdades de desenvolvimento entre regiões mundiais e de se criar novos empreendimentos conjuntos capazes de promover o crescimento econômico.<sup>447</sup>

José Alberto Pereira Ribeiro apontou, ainda, para obras então em curso realizadas no sentido de promover a integração regional, cujo principal financiador vinha sendo o Banco Mundial, além dos investimentos do Brasil nos setores ferroviários e portuários, que foram privatizados. Ademais, Ribeiro apontou para a necessidade de se trabalhar o transporte multimodal e para o melhoramento de rodovias, ferrovias e hidrovias como necessárias para viabilizar a expansão de setores como a agricultura e a indústria, além de grandes projetos de integração regionais e continentais.<sup>448</sup> Na sua perspectiva, o fato do Brasil ser o maior mercado do Mercosul colocava ao país o imperativo de investir em transporte, não só

---

<sup>444</sup> *Ibidem.* p.57.

<sup>445</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição 374. Fevereiro de 2000. p.57.

<sup>446</sup> O título foi concedido pelo Comitê das Rotas de Integração da América do Sul e pela Câmara de Comércio e Indústria Brasil-Chile.

<sup>447</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição 394. Novembro de 2001. p.59.

<sup>448</sup> *Ibidem.*

pensando a integração regional interna, mas também com as nações vizinhas, buscando saídas para o Pacífico pelo Chile, Peru e pela Venezuela. Em um cenário de escassez de divisas, Ribeiro afirmou que a Aneor esperava contar com apoio do BID e do Banco Mundial, além de outros organismos internacionais no aporte de recursos para a infraestrutura, capacitando um salto na economia regional que, segundo ele, mudaria a vida da população.<sup>449</sup> Assim, o que é possível notar, dentro da perspectiva de Ribeiro, uma relação entre integração regional, abertura comercial, cenário global competitivo, ascensão do mercado chinês dinamizando o Pacífico e a busca de capitais oriundos de organizações internacionais para financiar infraestrutura. Tal concepção recuperava os eixos centrais do pensamento cepalino dos anos 1990, ancorado na ideia de um “regionalismo aberto”.<sup>450</sup>

O ano de 2002 foi um ano eleitoral e, nessas ocasiões, a revista costuma apontar direções a serem seguidas pelos presidentiáveis. Nesse sentido, o editorial da edição 396 abordou diretrizes para o desenvolvimento do país, afirmando que a revista já havia proposto que diversos segmentos da engenharia brasileira se articulassem de forma a contribuir com ideias e propostas para o tema. No campo da proposição, o editorial citou um documento encaminhado pela Fiesp aos presidentiáveis, intitulado “*O Brasil de todos nós*”, contendo um programa de desenvolvimento nacional ancorado no crescimento econômico e na redução do desemprego. O desenvolvimento apontado pela Fiesp seria possível, dentre outras iniciativas, frente a um superávit comercial expressivo; a uma mudança nas instituições financeiras para que apoiassem empresas com tecnologia de ponta, desde que competitivas no mercado interno e externo; estabilidade de preços; e uma reforma tributária que desonerasse o setor produtivo.<sup>451</sup>

Ao mesmo tempo em que apontava para a necessidade do setor da engenharia e construção se articularem em torno de um projeto de desenvolvimento baseado no crescimento econômico, no emprego, na expansão do *superávit* comercial e no apoio à exportação de empresas competitivas, nessa edição e na seguinte foram apontados os sucessos de grandes construtoras brasileiras em suas empreitadas no exterior, como a Odebrecht, a Andrade Gutierrez, a Camargo Corrêa e a Mendes Júnior, com atuação em países como China, Bolívia, Angola e Portugal na construção de megaprojetos, especialmente

---

<sup>449</sup> *Ibidem*.

<sup>450</sup> NAÇÕES UNIDAS. Comissão Econômica para América Latina e o Caribe - CEPAL. *El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, 1994.

<sup>451</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição 396. Fevereiro de 2002.

hidrelétricas.<sup>452</sup>

A edição 400, de junho de 2002, traz reportagens, gráficos e análises do cenário da engenharia e também do cenário macroeconômico do Brasil, com a proposta de sinalizar para a necessidade de superação dos obstáculos ao desenvolvimento, assim como teria previsto Hélio Jaguaribe, para se integrar ao bloco dos países desenvolvidos. Seu editorial, sob o título de *“Pressão social exige crescimento econômico”*, aponta para as aspirações não só do empresariado, mas da sociedade como um todo, por mudanças na política e na economia, a partir do apontamento de uma entrevista do Ibope, que teria revelado que 74% dos eleitores esperavam substantiva mudança por parte do próximo presidente, independente do candidato ou de seu partido. Assim, o editorial vinculava as demandas do setor da engenharia e construção aos interesses da sociedade como um todo e apontava para os empresários desse setor como capacitados para contribuir com essa demanda da população, tanto melhorando a infraestrutura do país, quanto exportando serviços de engenharia. Neste ponto, o editorial já destacava o apoio do BNDES para essa movimentação:

É necessário lembrar que essas atividades acabam de receber, do BNDES, um primeiro empurrão com a estruturação de uma linha de crédito específico. Agora é preciso testar, na prática, se o oferecimento dessa linha de crédito, com seus limites e diretrizes, é suficiente para atender os pré-investimentos que precisam ser feitos pelas empresas de Engenharia e Construção, no processo de penetração nos mercados externos com perspectivas de resultado sempre no médio prazo.<sup>453</sup>

O editorial é seguido por uma coluna de Nildo Carlos Oliveira, renomado escritor da área de engenharia, desde o início da ditadura, quando trabalhava no Jornal da Manhã. Intitulada *“Propostas da Engenharia para projeto nacional de desenvolvimento”*, a coluna afirmava que há algum tempo, algumas lideranças setoriais da construção realizavam, nos bastidores, um projeto nacional de desenvolvimento. Tal projeto levaria em conta a experiência dos anos 1990, quando ocorreu uma reestruturação do aparelho de Estado imposta pela perda da capacidade de investimento, a corrida para as concessões e privatizações e a venda de ícones da economia e da industrialização brasileira. Tendo como consequência o aumento do endividamento externo e interno e frente à necessidade de tornar-se mais competitivo em um mundo globalizado, o cenário naquele período teria trazido uma revisão do apego de algumas lideranças ao modelo econômico então vigente, especialmente pela elevada taxa de juros, a disparada do dólar e o aumento do risco Brasil. Lideranças setoriais da construção perceberam, então, que o modelo era tão vulnerável, que crescer teria se

<sup>452</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição 397. Março de 2002.

<sup>453</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição 400. Junho de 2002. p.3.

tornado perigoso. A redução da taxa de juros, por exemplo, poderia colocar a estabilidade em xeque, podendo trazer o fantasma da inflação e por isso deveria ser feito com cautela. Nas palavras de Nildo Carlos Oliveira,

Alguns empresários passaram a reconhecer que o Estado não precisa ser mínimo; bastava que fosse competente. E que o mercado não deveria poder tudo, porque acima dele deveriam estar os parâmetros indutores do crescimento econômico. [...] A questão social veio à tona mostrando que as advertências das áreas que compõem a Engenharia brasileira deveriam ter sido analisadas há muito tempo.<sup>454</sup>

As lideranças da engenharia há muito vinham alertando para o risco do desemprego. Embora fosse consensual que a abertura dos mercados atraísse investimentos privados para obras de infraestrutura, a ausência de um projeto nacional com uma visão macro do conjunto teria desbalanceado a economia, trazendo dependência dos capitais externos, principalmente dos especulativos, sujeitando-a a taxas de juros incompatíveis com projetos de crescimento. Por essa razão o setor da engenharia e da construção teria dado ênfase na busca de um projeto nacional, que ecoaram nas propostas entregues por Luiz Roberto Andrade Ponte, presidente da CBIC, aos presidentiáveis, intitulada “*Propostas da Câmara Brasileira da Indústria da Construção ao Futuro Governo*”.

A coluna ainda apontou para um fórum ocorrido no Rio de Janeiro, na sede do BNDES, em que João Paulo Reis Velloso, ex-ministro do Planejamento nos governos Médici e Geisel e organizador de publicações do Instituto Nacional de Altos Estudos (INAE), vinculado ao Fórum Nacional e com patrocínio de grandes empresas da construção pesada, teria afirmado que o Brasil deveria ter desenvolvido mais experiência de política industrial setorial. No que diz respeito especificamente ao âmbito da engenharia e construção, teriam crescido as manifestações em prol do desenvolvimento, ainda que alguns empresários temessem serem taxados de “desenvolvimentistas”, por fazer alusão ao passado de inflação e irresponsabilidade quanto à execução de obras megalomânicas.

Por essa razão, o então presidente do Sinicon, Luiz Fernando Santos Reis, defendeu que desenvolvimento era uma exigência da sociedade e o empresário da engenharia deveria apoiar esse projeto. O conselheiro da Sinaeco, Luiz de Gonzaga Bompastor, também enfatizou a necessidade de crescimento, sinalizando para, entre outras medidas, a urgência da reforma tributária; redução do custo Brasil; incentivo à exportação e a promoção de políticas industriais e de infraestrutura persistentes e permanentes. Já o diretor da Sinaeco, João Antônio Del Nero, foi mais incisivo na relação entre desenvolvimento e engenharia afirmando

---

<sup>454</sup> *Ibidem.* p.7.

que o aumento do PIB, a redução do desemprego e a melhoria da distribuição de renda não poderiam ser obtidos sem a participação e contribuição da engenharia brasileira. Afirmou, ainda, que para crescer, a engenharia precisava ter participação maior nas grandes decisões. Empresas como a Petrobrás deveriam contratar tendo em vista o mercado nacional; as empresas brasileiras que participassem de concessões deveriam ter prioridade de financiamento e “a ótica política do governo deve se voltar para a criação de mecanismos que facilitem maior participação da exportação de serviços e bens da engenharia, assegurando modelos de financiamento semelhantes aos praticados pelos países desenvolvidos”.<sup>455</sup>

Com tais posicionamentos, evidenciava-se uma tentativa de articulação dos setores de engenharia e construção para uma maior participação na política nacional, a partir da associação de seus projetos às saídas para os problemas encarados pelo país. Também era evidente uma tentativa de criação de consenso entre os próprios empresários do setor, em torno de um projeto específico de desenvolvimento, sem temer serem taxados de “desenvolvimentistas”. Tal quadro também sinalizava para o início de uma mudança na compreensão do que deveria ser a condução política e econômica do país, apontando para a atuação do aparelho de Estado na reversão do quadro de dependência dos capitais internacionais. Nesse sentido, caberia ao governo a criação de mecanismos e modelos de financiamento para facilitar a exportação de bens e serviços.

É nessa direção que a mesma edição contava com uma matéria cujo título é “*Dificuldades brasileiras para exportar engenharia*”,<sup>456</sup> apontando para diretrizes políticas a serem adotadas para estimular a expansão da engenharia brasileira. Em primeiro lugar, a matéria afirma que, a partir da década de 1970, os caminhos da engenharia brasileira para a África, Ásia, Europa, América Latina e Estados Unidos, foram resultado do “brilhantismo” das empresas, que mostram maturidade internacional na execução de projetos. Tal visão foi reafirmada por Eduardo Andrade,<sup>457</sup> do conselho de administração da Andrade Gutierrez, alegando que, nas licitações internacionais, a engenharia brasileira não deixava em nada a desejar para as empresas do primeiro mundo, superando-as em obras como metrô, hidrelétricas, terraplanagem e pavimentação. Ainda assim, até aquele ano [2002], ainda havia uma participação muito pequena da engenharia brasileira no exterior, o que apontaria para um problema, mas também para uma oportunidade de crescimento das exportações de serviços de

---

<sup>455</sup> *Ibidem.* p.8.

<sup>456</sup> *Ibidem.* p.136

<sup>457</sup> Eduardo Andrade liderou a expansão internacional da Andrade Gutierrez a partir dos anos 1980, tendo executado 48 obras em 15 países. Informação disponível em:  
< <https://www.eduardoborgesdeandrade.com.br/eduardo-andrade.php> >.

engenharia.

Em virtude desse panorama, foi enviado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior um documento debatido por lideranças setoriais, que apontava para o que seria o “calcanhar de Aquiles”<sup>458</sup> da exportação de serviços de engenharia brasileira: enquanto países exportadores desse setor teriam oferecido incentivo às empresas com disponibilidade de crédito e até aporte de recursos a fundo perdido, especialmente pelo conjunto multiplicador desse tipo de exportações, no Brasil, as coisas não vinham acontecendo assim.

Para Orlando Carneiro de Ribeiro Arnaud,<sup>459</sup> que participou das discussões, os países de primeiro mundo consideram a exportação de serviços de engenharia estratégica e por isso as empresas do setor contam com tratamento diferenciado e privilegiado por parte de seus respectivos governos. Isso ocorre por dois principais fatores: a relação da exportação desse setor com uma subsequente exportação de outros serviços, bens de capital e materiais; e por ser parte da política externa dos países exportadores, já que o setor demanda uma transferência de conhecimento e permite o estabelecimento de acordos estratégicos nos países importadores.

Arnaud também apontou para o fato de que, no exterior, as empresas de serviço de engenharia contavam com créditos governamentais específicos; normas tributárias de apoio à exportação; programas de obtenção de investimento a fundo perdido para estudos de viabilidade de grandes projetos; programa de promoção de exportação; facilidades cambiais; e apoio consistente de embaixadas e consulados. Já o Brasil careceria desse tipo de ação.

Arnaud criticou, ainda, algumas limitações do BNDES. Para ele, o banco

não financia, por exemplo, operário de outro país, uma vez que sua finalidade é criar emprego para o trabalhador brasileiro. Além disso, não podem ser financiados gastos no exterior e pelo menos 40% dos bens a serem utilizados pelas empresas exportadoras devem ser adquiridos no Brasil [...] se esses dogmas dessa ordem não forem superados, o Brasil jamais poderá financiar projetos de engenharia e, portanto, não poderemos alavancar outras exportações. Em consequência, não estamos gerando emprego no Brasil e nossa balança de pagamento continuará padecendo e, finalmente, não conseguiremos manter nossa liderança, sequer, na América Latina<sup>460</sup>.

A matéria segue com fortes críticas de Elpídio Alves Pinheiro, presidente da Cogente Engenharia, ao MRE e ao BNDES no que tange à atenção destinada para o setor da engenharia: “enquanto o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério do

<sup>458</sup> *Op. Cit...* Revista *O Empreiteiro*. Edição 400... p.137.

<sup>459</sup> Arnaud foi Chefe do Departamento de Comunicação e Imagem do CNEC e gerente geral da sucursal do CNEC na Colômbia. A CNEC é uma empresa de projetos de engenharia do Grupo Camargo Corrêa e foi vendida em 2010 para o grupo australiano Worley Parsons.

<sup>460</sup> *Op. Cit...* Revista *O Empreiteiro*. Edição 400... p.137.



Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e, principalmente, o BNDES se mantiverem insensíveis à potencialidade desses serviços, os esforços das empresas tendem a ficar inócuos”.<sup>461</sup>

Francisco Miguel do Prado Valladares Júnior, diretor da área internacional da Odebrecht, também apontou para os obstáculos da exportação de serviços na área de engenharia. Além de ter sido integrante da Odebrecht por 27 anos e um dos principais responsáveis pela primeira obra da construtora na Argentina, a hidrelétrica de Pichi-Picun-Leufú, Valladares Júnior também teve participação em várias entidades setoriais, sendo vice-presidente da Associação Brasileira da Infra-estrutura e Indústria de Base (Abdib); diretor de Comércio Exterior da Associação Brasileira de Engenharia Industrial (Abemi), membro do Conselho de Integração Internacional da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e da Associação dos Diplomados pela Escola Superior de Guerra (Adesg).<sup>462</sup>

Para o diretor da área internacional da Odebrecht, o apoio à exportação da engenharia brasileira dependeria de medidas de financiamento, adequando o orçamento do Proex aos objetivos do governo de promoção das exportações e agilizando o processo decisório nas instituições oficiais de crédito, como o BNDES-Exim e o Proex. Além disso, Valladares Júnior apontou a necessidade de revisão das restrições impostas pelo Banco Central ao uso do Convênio de Créditos Recíprocos (CCR) para os exportadores de serviços para a América Latina. Por fim, indicou a urgência da redução do custo de seguro-garantia ofertado pela Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação (SBCE) em projetos de longa maturação.

Com tais levantamentos, percebemos que, na virada do século e, especialmente no período pré-eleitoral, houve uma intensa mobilização dos setores da engenharia e construção, tendo em vista a formulação de projetos de governança para o país. De forma geral, as reivindicações apontavam para a priorização do setor como saída para problemas enfrentados pelo Brasil na época, como o desemprego e pobreza. Atrelando a indústria de construção à possibilidade de rápido desenvolvimento econômico e social, os empresários do setor também apontavam para um redirecionamento da função do Estado que, para eles, não precisaria mais “ser mínimo”, mas contribuir para indução do crescimento. Nessa indução, são apontadas como fundamentais, reformas legais para amparar o setor produtivo, uma redução cautelosa da taxa de juros e o fomento às exportações por meio do BNDES e da diplomacia brasileira.

---

<sup>461</sup> *Ibidem*. p.137.

<sup>462</sup> Odebrecht Informa. N° 116. Jan./Fev, 2005. Disponível em: <  
<https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/30097/4/116.pdf> >.

### 3.1.2 O primeiro governo Lula: do discurso à prática

A primeira edição da revista após a eleição de Lula trouxe em seu editorial uma análise otimista acerca das propostas expostas pelo candidato eleito, que prometeu barateamento de crédito, fomento ao mercado de capitais, apoio à ciência e tecnologia, injeção de recursos públicos na economia e parceria com iniciativa privada para construção civil e saneamento.<sup>463</sup> O editorial também destacava a promessa do compromisso com uma política de crescimento sustentado e geração de empregos e apontava como positivas as reformas previstas para circular no Congresso Nacional: a da previdência, a tributária, a da legislação trabalhista e da estrutura sindical, a agrária e a reforma política.

Na mesma edição, a revista apontava que o BNDES reestruturou seu “poder de fogo” para intensificar o fomento das exportações, inclusive a de pequenas e médias empresas, destacando a fala de Eleazar de Carvalho, então presidente da instituição, que teria afirmado: “Somos um Eximbank!”,<sup>464</sup> convicto de que a prioridade do próximo governo seria a promoção das exportações.

Na análise dos primeiros passos do governo Lula, o editorial da revista<sup>465</sup> afirmou que, na visão dos empresários da construção e da engenharia, várias das providências em curso estariam em consonância com as “exigências do país”, indicando a necessidade de parâmetros éticos e morais, especialmente nos processos licitatórios e no acompanhamento das obras públicas. O editorial ainda reforçou uma postura defendida sistematicamente em edições anteriores, ao destacar que Anderson Aduino, do Ministério dos Transportes, teria notado que a criação de empregos viria da contratação de obras e do giro do trabalho e da economia.

Na mesma revista, foi anunciado o economista Carlos Lessa como novo presidente do BNDES, instituição na qual os empresários “estariam de olho” especialmente pelo fato de que 42% do seu orçamento de R\$ 34 bilhões seria destinado às empresas exportadoras.<sup>466</sup> Assim, é possível verificar que no início do governo Lula havia um cenário de expectativa de diversos empresários e representantes de entidades do setor da engenharia e construção a respeito de políticas governamentais de apoio às exportações, especialmente a partir do financiamento.

Todavia, as críticas com relação à falta de um projeto de desenvolvimento

---

<sup>463</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição 404. Outubro de 2002.

<sup>464</sup> *Ibidem*. p.10.

<sup>465</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição 406. Dezembro de 2002 a Janeiro de 2003.

<sup>466</sup> *Ibidem*. p.13.

continuaram presentes nas edições da revista, como é o caso da análise feita por Nildo Carlos Oliveira,<sup>467</sup> apontando um descompasso entre as promessas ousadas de Lula e as tímidas ações adotadas no início de seu governo. Oliveira apontou três ações adotadas pelo governo que indicavam os obstáculos a efetivas mudanças: o aumento do superávit primário, o aumento dos juros e o corte de R\$ 14 bilhões no orçamento. Desatrelou tal postura à falta de ideias, já que a ABDIB, a CBIC, a Fiesp e os sindicatos de trabalhadores de várias atividades produtivas vinham elaborando propostas para o desenvolvimento do Brasil. Ao final, indicou que havia muito o que se fazer, desde obras de infraestrutura dentro do país para melhorar a qualidade de vida da população, até a promoção das exportações. Mas, para isso, alegava ser urgente um projeto de desenvolvimento.

Na mesma edição, a matéria intitulada “*A luta prossegue*”<sup>468</sup> noticiava um movimento das entidades da engenharia no sentido de apontar soluções para impulsionar a venda de serviços para o exterior. A matéria apresentava fotos da primeira obra da Odebrecht no exterior (a hidrelétrica de Charcarani, no Peru), da Andrade Gutierrez (no Congo) e da Mendes Júnior (Mina Los Bronces, no Chile). O texto iniciava indicando os avanços que ocorreram no ano anterior, como a possibilidade de financiamento por parte da Agência de Promoção de Exportações (Apex) e dos gastos com visitas de missões estrangeiras ao Brasil para conhecer o potencial da engenharia nacional. Também apontou para a retomada dos Convênios de Crédito Recíproco (CCRs) no âmbito do Mercosul e, posteriormente, em toda América Latina; a evolução das negociações com a CAF e o BID, visando ao financiamento de gastos decorrentes de atividades no exterior; e a possibilidade do Proex de financiar isoladamente projetos que contribuam para posteriores exportações de bens e outros serviços.

Contudo, para entidades do setor da construção brasileira e para empresas que já exportam esses serviços, o quadro acima ainda estaria longe do ideal, posto que as possibilidades do mercado externo eram imensas e podiam proporcionar a participação de empresas que ainda não atuavam no exterior. Além disso, foi reforçada a necessidade de regras mais favoráveis para atender aos interesses de países como Angola, que deveria ser o primeiro país africano visitado por Lula e onde a Odebrecht atuava há muitos anos, já que o país estava empenhado em atrair investimentos brasileiros, especialmente nas áreas de infraestrutura e agroindústria.

A matéria também expunha a existência de um “trabalho nos bastidores”,<sup>469</sup> citando

---

<sup>467</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição 407. Fevereiro de 2003.

<sup>468</sup> *Ibidem*. p.18-23.

<sup>469</sup> *Ibidem*. p. 19.

um encontro técnico realizado no final de novembro de 2002, no Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, com representantes do setor público e privado de engenharia. Tal encontro teria, nas palavras da matéria, “trazido um alento para as empresas de engenharia e da construção, tendo em vista que o governo do presidente Lula tem reiterado a importância do aumento das exportações brasileiras em geral, incluindo aí os serviços de engenharia”.<sup>470</sup> No encontro, o ministro Sérgio Amaral recebeu um documento intitulado “Subsídios para uma política de exportação de serviços de engenharia”, preparado pelas: Associação Brasileira de Consultores de Engenharia (ABCE), Associação Brasileira de Engenharia e Consultoria Estrutural (Abece), Associação Brasileira de Engenharia Industrial (Abemi), Associação Paulista de Empresários de Obras Públicas (Apeop), Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura (Asbea), Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) e Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva (Sinaeco).

Tal documento trazia uma série de medidas que visavam consolidar uma política em prol das exportações de serviços de engenharia a serem adotadas no novo governo, envolvendo o Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, sob liderança de Luiz Fernando Furlan. Nas palavras de Cristiano Kok:

O que se pretende prioritariamente é consolidar as posições do Banco do Brasil e do BNDES como os grandes financiadores da exportação de serviços de engenharia, removendo os óbices que dificultam ou tornam pouco competitivos os financiamentos brasileiros [...] e montar um catálogo brasileiro de exportação de serviços de engenharia, mostrando a capacitação brasileira neste campo, para ser divulgado a todas as embaixadas brasileiras e a clientes potenciais.<sup>471</sup>

A matéria ainda contava com depoimentos de Emílio Odebrecht (presidente do Conselho de Administração da Odebrecht), Pedro Pereira Neto (presidente da área internacional da Andrade Gutierrez) e representantes da Mendes Júnior e Associados. Emílio Odebrecht defendeu a ideia de que a exportação de serviços de engenharia puxa toda uma gama de exportação de bens de capital, equipamentos e mercadorias, apontando um estudo da empresa que mostrava que a cada dólar exportado em serviços nos anos 90, US\$ 0,76 também foram exportados em bens, fomentando a indústria nacional. Ele também ressaltou a importância de evitar regras de tratamento discriminatório às exportações de serviços com relação à de bens e defendeu a expansão do financiamento às exportações de serviços. Já Pedro Pereira Neto apontou que a alta do dólar e o restabelecimento dos CCRs, que

---

<sup>470</sup> *Ibidem.* p. 19.

<sup>471</sup> *Ibidem.* p. 20.

promoviam liquidez, praticamente anulando riscos, em muito favoreceriam as exportações de serviços de engenharia naquele novo contexto.

A edição 411 também coadunava com o entendimento de uma expectativa em torno do governo Lula com o favorecimento do setor de engenharia e construção.<sup>472</sup> Seu editorial indicava que o desenvolvimento e a infraestrutura pareciam ser prioridades do governo Lula e isso ficaria evidente nos planos de alguns ministérios, nas promessas de investimentos e em mudanças estratégicas em instituições de crédito como o BNDES. Entretanto, tais alterações apenas “prepararam o terreno” e a realidade concreta só poderia ser vista no futuro.

Na expectativa de projetos concretos, a revista trouxe opiniões de lideranças empresariais de vários seguimentos da engenharia e construção, apontando propostas para o desenvolvimento do país ancorado no setor. Tais propostas majoritariamente relacionavam infraestrutura a desenvolvimento e geração de empregos e foram apresentadas não como uma demanda do empresariado, mas como de toda sociedade.

Na mesma revista, uma matéria assinada por Regina Célia Silva Ruivo, intitulada “*Vizinhos interligados*” fazia considerações a respeito da IIRSA.<sup>473</sup> Segundo a matéria, a IIRSA teria recebido firme apoio do presidente Lula, sendo o Brasil entendido como uma espécie de “líder natural” da Iniciativa.<sup>474</sup> A matéria ainda apontou para o apoio financeiro do Brasil às obras da IIRSA, especialmente por meio do BNDES, que vinha buscando estreitar laços com a CAF e aumentar a sua participação nos aportes totais da Corporação. Para Darc Costa, então vice-presidente do BNDES, o objetivo do aumento da participação na CAF era estratégico, do ponto de vista do governo Lula, para integrar a América Latina. Ainda, o aumento da presença brasileira enquanto acionária permitiria desenvolver um maior número de projetos de infraestrutura.

Cláudio Amaury Dall’Acqua, presidente da União Pan-Americana das Associações de Engenheiros (Upadi), contribuiu com a matéria sinalizando para a importância estratégica da liderança brasileira na Iniciativa. Dall’Acqua assumiu a presidência da Upadi em 2000 e por isso foi cumprimentado pelo deputado Arnaldo Jardim (PPS)<sup>475</sup> na Assembleia Legislativa de São Paulo, para quem o fato representava uma das mais importantes conquistas estratégicas do Brasil na área de engenharia.<sup>476</sup>

Para o então presidente da Upadi, a América Latina seria o “caminho natural” para a

---

<sup>472</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição 411. Junho de 2003.

<sup>473</sup> *Ibidem*. p.24

<sup>474</sup> *Ibidem*. p.25.

<sup>475</sup> Atual Cidadania.

<sup>476</sup> ARNALDO Jardim cumprimenta Cláudio Dall’Acqua em Plenário. *Alesp*. 20 de nov. 2000. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=267632>>. Acesso em: 12 de dez. 2022.

exportação de serviço de engenharia do Brasil, mas seria preciso adotar estratégias para conquistar os países vizinhos. Nas palavras de Dall'Acqua,

Para ter parceiros, o Brasil precisa tratar muito bem os demais países da América Latina, realizando estudos de projeto a fundo perdido, além de articular programas de financiamento e desenvolvimento. No mundo todo, quem traz o dinheiro faz a obra, por isso é importante as empresas brasileiras se capacitarem junto aos organismos financiadores [...].<sup>477</sup>

Com relação à Alca, Claudio Dall'Acqua sinalizou que, no caso da engenharia, o projeto era “pernicioso”.<sup>478</sup> Junto com Roberto Kochen, diretor técnico da Upadi, Dall'Acqua afirmou que a Alca facilitaria a penetração de projetos de engenharia do exterior na região e privilegiaria máquinas e equipamentos estrangeiros, restringindo o mercado para as empresas brasileiras. Ambos apontavam, ainda, para a possibilidade de predominar os interesses de uma única nação, afetando a engenharia e o desenvolvimento dos países do continente. Tais posicionamentos evidenciavam uma preocupação do setor de engenharia e construção com os debates então vigentes em torno das possibilidades de integração regional, apontando a Alca como um risco para os interesses das empresas de engenharia brasileira na região e, ao mesmo tempo, sinalizando a importância de liderança do Brasil em um processo de integração da América do Sul.

Outras preocupações do setor foram evidenciadas no balanço da revista sobre os 9 primeiros meses do governo Lula.<sup>479</sup> O editorial da edição 414 fez um resumo das principais ações que beneficiaram o setor, mas também apontou para pontos fracos da governabilidade, indicando, por fim, a possibilidade de o setor privado não participar dos investimentos em infraestrutura esperados pelo governo, caso ele não cumprisse com suas promessas. O editorial apontou como êxitos a melhoria das contas públicas; a aprovação, no Congresso, das reformas previdenciária e tributária; e a política externa brasileira que vinha trabalhando no sentido de projetar um perfil de país maduro, com um importante papel político e econômico no cenário internacional. Entretanto, internamente, apontou para o anúncio do contingenciamento de recursos e a insistência na manutenção de altas taxas de juros como pontos de inibição da cadeia produtiva da engenharia.

Tal crítica ao contingenciamento de recursos e à manutenção de altas taxas de juros se manteve nas edições posteriores, como na revista 415,<sup>480</sup> onde a Odebrecht foi escolhida

<sup>477</sup> Op. cit... Revista *O Empreiteiro*. Edição 411... p.28.

<sup>478</sup> *Ibidem*. p.28.

<sup>479</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição 414. Setembro de 2003.

<sup>480</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição 415. Outubro de 2003.

como a Empresa de Engenharia do Ano, na área de construção. Seu editorial apontava que a escolha se deu em função do seu acelerado sucesso, apesar da imobilidade do governo e do quadro econômico desfavorável. Um dos segredos para isso teria sido a sua expansão para o exterior. O presidente da empresa (Marcelo Odebrecht), o vice-presidente (Paulo Lacerda) e o diretor de desenvolvimento de negócios (André Amaro da Silveira), afirmaram que 71% da receita da construtora eram oriundos de vários países onde a Odebrecht atuava.

Entretanto, na matéria redigida por Nildo Carlos Oliveira e intitulada “*Odebrecht, uma empresa para além das fronteiras*”,<sup>481</sup> o presidente da Odebrecht afirmou que internacionalização da empresa acompanhou a geopolítica brasileira, procurando estabelecer contratos segundo uma agenda binacional. Nas palavras de Marcelo Odebrecht: “É claro que há algumas exceções [...]. Mas a nossa presença em outros países está sintonizada com os interesses manifestados pelo Brasil em estreitar relacionamentos”.<sup>482</sup> Paulo Lacerda, vice-presidente da construtora, afirmou, em seguida, que a empresa até se antecipa, de certa forma, à geopolítica do Brasil, buscando parcerias para atender aos clientes potenciais.

Por fim, todos pareciam concordar que o crescimento substancial da empresa nos últimos anos foi resultado decisão acertada de internacionalização nos anos 1970, quando a empresa teria enxergado uma oportunidade na crise e, assim, frente às limitações da contratação de obras pelo Estado, teria se projetado ao exterior, sem que isso representasse retrair suas ações no Brasil. Essa expansão não foi, entretanto, resultado apenas de uma decisão acertada da empresa. Como apontou Pedro Campos, tal movimento contou com uma série de medidas do governo brasileiro para apoiar a atuação de empreiteiras no exterior, podendo ser explicada tanto por demandas de grandes empresários do setor e por um governo pró-empresarial, quanto por uma compreensão da necessidade de compensar os *déficits* oriundos da importação de combustíveis, necessária para tentar manter o crescimento do período do “milagre”, mesmo frente ao choque internacional do petróleo em 1973.<sup>483</sup>

Outras edições continuaram a denunciar o descompasso entre discurso e prática do governo brasileiro e, ao mesmo tempo, noticiar o sucesso de grandes empreiteiras brasileiras no exterior. É o caso da edição 419, em cuja seção de opinião reproduziu um documento oficial da Abdib, que dizia que o ano de 2003 tinha sido um ano perdido, com falta de planejamento para induzir o crescimento a partir da geração de empregos.<sup>484</sup> O documento aponta para uma “agenda positiva” para o Brasil, defendendo, entre outras coisas, a

---

<sup>481</sup> *Ibidem.* p.16-20.

<sup>482</sup> *Ibidem.* p.17.

<sup>483</sup> *Op. cit.* CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. *O vôo do Ícaro...*

<sup>484</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição 419. Março de 2004.

construção de marcos regulatórios estáveis para atração do capital privado e a ratificação na crença da importância desse capital na infraestrutura para atrair investidores nacionais e estrangeiros. Ao mesmo tempo, apontava para a necessidade do BNDES de aperfeiçoar a concessão de crédito, agilizar os trâmites e evitar sobreposição de garantias dos tomadores. Por fim, sinalizou para a urgência de pelo menos R\$ 20 bilhões para investimento em infraestrutura como forma de eliminar os gargalos do crescimento.

Enquanto isso, na seção de Exportação de Serviços, foram apontadas duas grandes obras realizadas no exterior com apoio do BNDES:<sup>485</sup> a construção de um aqueduto em São Domingos, na República Dominicana, por um consórcio liderado pela Odebrecht e com participação da Andrade Gutierrez; e o melhoramento da Rodovia Residentas, no Paraguai, financiado integralmente pelo BNDES e realizado pela construtora brasileira ARG.<sup>486</sup>

É percebendo este panorama de crescimento das exportações, junto ao crescimento do setor do agronegócio, que o editorial da revista direcionou suas críticas à estagnação de outros setores, resultado de questões como a alta taxa de juros e carga tributária, além da ausência de marcos regulatórios que favorecessem o investimento.<sup>487</sup>

Assim, percebemos que sistematicamente o editorial da revista realizou análises de temas relacionados à economia e à política, trazendo propostas nesses setores que vinculem o crescimento do país ao crescimento do setor de engenharia e construção, indicando um projeto de desenvolvimento em que o setor seria chave. Nesses termos, a edição 427 é emblemática, sendo lançada em dezembro de 2004, perto da morte de Celso Furtado, que foi lembrado no editorial como forma de lembrar os caminhos do desenvolvimento.<sup>488</sup> Para o editorial, passada a época de JK e do “milagre brasileiro” na ditadura, até aquele momento só era possível ver planos pontuais e vulneráveis. Além disso, o editorial sinaliza para o fato de que não se pode pensar crescimento do setor financeiro sem o crescimento de áreas produtivas e sem considerar o desenvolvimento humano. E, nesse conjunto, o segmento da construção teria um papel muito importante a ser incluído dentro de um projeto de país que ainda faltaria ao governo brasileiro.

A revista também noticiou um evento realizado em São Paulo, no Fórum Internacional “*Brasil 2015 – Oportunidades e Desafios*”, promovido pela Odebrecht em comemoração aos seus 60 anos. Nessa ocasião, destacam-se as presenças de Felipe González, ex-primeiro ministro da Espanha e de Luciano Coutinho, economista que viria a assumir a presidência do

---

<sup>485</sup> Segundo a matéria, o BNDES teria financiado a maior parte, com aporte de US\$ 130 milhões.

<sup>486</sup> O valor apontado na revista é de US\$ 77 milhões.

<sup>487</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição 426. Outubro de 2004.

<sup>488</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição 427. Dezembro de 2004.



BNDES em 2007. González, que participou ativamente da política espanhola no período de internacionalização das suas empresas, discursou afirmando que é impossível haver empresas fortes com governos fracos e que as empresas devem ser um espelho da capacidade do país, cujos governantes não devem apenas distribuir riquezas, mas utilizar o poder público para criá-las.

A partir de 2005, o tema da corrupção passou a ser recorrente nas páginas da revista. Na edição 438, o editorial apontou o ano de 2005 como o ano que não existiu.<sup>489</sup> Citou os então recentes escândalos de corrupção do “mensalão” e o descaso do governo federal com relação a obras importantes para o desenvolvimento do país. O editorial afirmou que o que vinha movimentando o campo da Engenharia e da Construção eram as atividades do setor privado, havendo um hiato entre tais iniciativas e o setor público.

Em meio às denúncias da atuação do governo federal, a seção “*Fórum*” da revista noticiou a construção, pela Camargo Corrêa, da usina hidrelétrica de Porce III, na Colômbia, financiado pelo BID no valor de US\$ 900 milhões de dólares. A obra seria o maior contrato da empreiteira naquela conjuntura de retomada da internacionalização dos negócios, movimento realizado a partir de 2003 e só não seria maior que a hidrelétrica de Guri, construída pela empresa na Venezuela entre os anos 1970 e 1980. Na mesma página, uma matéria sinalizou para a importância da Angola para estratégias de empresas brasileiras da agroindústria e da construção e sinalizou que a Odebrecht e a Andrade Gutierrez já teriam encontrado esse rico mercado, com obras a todo vapor.

A revista terminou com José Roberto Bernasconi criticando a política econômica do governo, a alta taxa de juros, o câmbio valorizado e a grande carga tributária. Criticou também o esforço do superávit primário, alegando que isso estrangulava o setor produtor de serviços, grande gerador de empregos e oportunidades. Com isso, Bernasconi acreditava que o Brasil estava perdendo oportunidade frente a uma conjuntura econômica internacional favorável, diferente dos seus parceiros do então BRIC (Rússia, Índia e China), que cresciam em ritmo acelerado. Em sua crítica, afirmou que o Brasil não se resumia às finanças e citou Delfim Netto, que vinha criticando o fato do setor produtivo, que criava riqueza e assumia os riscos, ser “muito mal tratado pelo governo”, enquanto os rentistas têm alta taxa de retorno sem qualquer risco.<sup>490</sup> Por fim, José Roberto Bernasconi conclamou associações, sindicatos, entidades representativas dos setores produtivos, empreendedores que atuavam no Brasil, trabalhadores, profissionais e empresários para uma ação ampla e articulada para “romper a

---

<sup>489</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição 438. Dezembro de 2005 a janeiro de 2006.

<sup>490</sup> *Ibidem*. p.50.

inércia [...] e quebrar o encanto do mantra financeiro”.<sup>491</sup>

A revista continuou adotando uma postura de reivindicação de políticas governamentais em apoio ao setor produtivo, especialmente ao setor da construção. Assim, na edição de fevereiro de 2006, há menção da liberação de 18,7 bilhões para o setor da construção, na área de habitação, e redução de impostos sobre matérias básicas.<sup>492</sup> O editorial elogiava a iniciativa, mas dizia que ela deveria ter sido feita muito antes e não somente em ano eleitoral. Logo em seguida, Benedicto Fonseca Moreira, presidente da Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB), frente ao cenário de acúmulo de *superávits* primários, afirmou que era um equívoco acreditar que apenas superávits comerciais seriam capazes de manter, em médio e longo prazo, os *déficits* na conta de rendas e serviços. Nesse sentido, ele afirmou que deveriam ser incorporados na pauta de exportações produtos de maior valor agregado e, sobretudo, políticas agressivas de estímulo à exportação de serviços. Para isso, deveria valer-se do Fórum Permanente de Exportação de Serviços de Engenharia, criado em 2003, no âmbito do BNDES com a participação da AEB e de empresas de serviço de engenharia, sob presidência de Luiz Fernando Furlan, ministro da Indústria, Desenvolvimento e Comércio Exterior. O objetivo seria quadruplicar o montante de exportações anuais de serviços de engenharia em 2007, contando com a eficiência das empresas do setor na construção de barragens, açudes, estradas, aeroportos e outras obras de infraestrutura em todo o mundo.

Outra matéria da mesma revista ressaltou a tendência sinalizada pelo Copom da redução dos juros básicos da economia, o que faria “o mercado financeiro entrar no jogo”,<sup>493</sup> ou, em outras palavras, poderia estimular maior participação de investidores institucionais em projetos de infraestrutura, seja por concessões ou por parceria público-privada (PPP).

Assim, nota-se, no final do primeiro governo Lula, uma série de reivindicações do setor por uma redução na taxa de juros, mais incentivo às exportações e por uma maior liberação de recursos públicos para a execução de obras de infraestrutura no país.

---

<sup>491</sup> *Ibidem.* p.50.

<sup>492</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição. 439. Fevereiro de 2006.

<sup>493</sup> *Ibidem.* p.15.

### 3.1.3 A reeleição de Luís Inácio Lula da Silva, o PAC e a crise de 2008

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi uma das primeiras iniciativas do segundo mandato Lula, anunciado já em janeiro de 2007. Na ocasião, a revista *O Empreiteiro* lançou uma edição cuja capa estampava o título “*Engenharia brasileira no Exterior*”, cujo propósito era o de apresentar as obras de empresas brasileiras em outros países e analisar a proposta do PAC.<sup>494</sup>

Seu editorial trazia alegações de que o Chile, com acordos bilaterais com os EUA e o México, teve sucesso na sua inserção na globalização, tendo em vista suas altas taxas de crescimento, que deveriam servir de exemplo para o Brasil. Nas palavras do editorial, “o modelo que o Chile adotou e a persistência com que busca o desenvolvimento, sem se perder em pirotécias e pretensões hegemônicas, merece servir pelo menos de inspiração”.<sup>495</sup>

A matéria ainda citava que, em entrevista ao jornal *O Estado de São Paulo*, Michelle Bachelet, presidente do Chile, teria afirmado que o país se colocava como plataforma de exportação para os países vizinhos que almejassem o mercado do Pacífico, mas que a boa relação com os países sul-americanos não poderia frear o desenvolvimento do Chile. Segundo o editorial, a ampla abertura do mercado chileno seria a razão pela qual poucas empresas brasileiras de engenharia atuavam na região, em função dos preços praticados sob agressiva concorrência.

Com relação ao PAC, para Nildo Carlos de Oliveira, colunista fixo da seção “*Dimensões*”, os recursos previstos para o programa seriam um bom começo para o governo dar atenção à infraestrutura. Entretanto, afirmou que os anúncios do governo federal precisariam produzir efeitos práticos, já que há muito tempo a prática não vinha acompanhada do discurso. De qualquer forma, os empresários teriam saudado a iniciativa e estariam convictos de que não se tratava apenas de mais uma sigla sem grandes efeitos para o crescimento do país.

No que tange à engenharia brasileira no exterior, a revista trazia reportagem contendo dados técnicos a respeito das obras realizadas por empresas brasileiras, como a transposição Olmos e o Corredor Bioceânico, ambas no Peru e realizadas pela Odebrecht com apoio da CAF; parte do corredor Santa Cruz de La Sierra – Puerto Suarez, na Bolívia, realizada pelo consórcio A.R.G - Camargo Corrêa; entre outras obras em países como Angola, Equador,

---

<sup>494</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição. 448. Dezembro de 2006 a janeiro de 2007.

<sup>495</sup> *Ibidem*. p.6.

México, Chile, Uruguai e República Dominicana.

Apesar do PAC e do apoio do governo federal para a expansão das empreiteiras brasileiras, Joseph Young, editor chefe da revista, assinou uma matéria bastante crítica ao governo Lula e a outros governos na América do Sul na edição 455, de julho de 2007.<sup>496</sup> Intitulada “*Essa arte de iludir pessoas e influenciar amigos*”, a matéria afirmou que as populações de países como o Brasil, Argentina, Venezuela e Bolívia vinham escolhendo votar em “ilusionistas”, que contavam com alto índice de popularidade e aprovação mesmo diante de calamidades em seus governos. Assim, Young se posicionou de forma contrária à “onda rosa” da esquerda sul-americana, o que já havia ficado expresso no editorial de exaltação ao modelo de política do Chile para a América do Sul e seus acordos bilaterais com os Estados Unidos.

No que tange ao Brasil, Young citou que Lula contava com um dos maiores índices de popularidade que um governo brasileiro já teve, mas que nada produziu de prático além dos resultados do programa Bolsa Família e continuava com graves problemas nacionais que não poderiam ser resolvidos apenas com discurso, como a fraca infraestrutura, a corrupção endêmica e um déficit nas contas que sacrificava a previdência. Com relação à Argentina, a matéria sinalizou para a expulsão por Néstor Kirchner de investidores estrangeiros que eram importantes para a infraestrutura, a ameaça a empresários com tabelamento de preços, a proibição de exportações de determinados produtos e a crise no fornecimento de energia. No que tange à Venezuela, as críticas se deram em torno do apoio financeiro de Hugo Chavez a parceiros como o Equador e Cuba, enquanto, internamente, a infraestrutura mantinha-se obsoleta. Já com relação à Bolívia, Young apontou para a imensa popularidade de Evo Morales, mesmo após a estatal Comibol ter entrado em conflito armado com garimpeiros independentes, provocando diversas mortes.

A matéria ainda conta com fotos de JK e de Getúlio Vargas, sem nenhuma citação a eles no corpo do texto, mas com a legenda de que os dois seriam parâmetros dos quais os governantes posteriores tentariam se livrar, na contramão da memória do povo.

Na mesma edição, Arlindo Virgílio Machado Moura, então presidente da Apeop e da CBIC, afirmou que o PAC foi resultado de uma pressão tanto da sociedade na campanha eleitoral por maior crescimento econômico, quanto de empresários com atividades ligadas ao setor de infraestrutura. Entretanto, Arlindo Moura sinalizou para obstáculos na efetivação do PAC, enfatizando a demora na liberação de recursos, e conclamou os diversos setores a

---

<sup>496</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição 455. Julho de 2007.

intensificar a cobrança ao governo federal pela remoção dos entraves à execução do programa.

Exatamente um ano depois, a edição 466 já indicava que o PAC teve um significativo avanço, com um aumento expressivo do desembolso do BNDES para as obras de infraestrutura.<sup>497</sup> Nesse sentido, representantes de várias instituições como Paulo Skaf, da Fiesp, e José Alberto Pereira Ribeiro, da Aneor, sinalizaram para o crescimento econômico, em grande medida puxado pelos investimentos governamentais. Também o editorial, que há anos denunciava a inação do governo com relação às obras públicas, afirmou, na edição 468, que a engenharia estava retomando seu processo de crescimento em bases mais seguras.<sup>498</sup> Entretanto, também sinalizava para um outro problema: as denúncias de irregularidades nas obras públicas, a partir de um levantamento feito pela Serviço de Perícias de Engenharia Legal da Polícia Federal, que teria identificado um desvio de R\$ 15 bilhões em obras públicas entre 2000 e 2008.<sup>499</sup>

O tema da crise de 2008 apareceu na edição 469, de outubro de 2008.<sup>500</sup> O editorial citava o 3º Encontro Nacional da Indústria, como espaço onde teria sido montada uma agenda para apontar os caminhos para o país enfrentar a crise e continuar sua rota de crescimento. Apontava, ainda, que algumas medidas já vinham sendo tomadas, como a manutenção no Orçamento da União para 2009 de R\$ 21,2 bilhões a serem destinados ao PAC na área de infraestrutura; a abertura de linha de crédito de R\$ 3 bilhões para empresas de construção do setor imobiliário para manutenção de capital de giro; e a tomada do BNDES de um papel-chave para aquele momento da economia, com a pretensão de desembolso de R\$85 bilhões.

A mesma edição trazia uma matéria recordando o caso da Mendes Júnior no Iraque, alegando que o governo brasileiro não apoiou a empresa quando ela saiu do país em função da Guerra do Golfo, criando uma dívida com o Banco do Brasil de US\$ 600 milhões.<sup>501</sup> O caso foi rememorado para criticar a ação do governo brasileiro em outra ocasião mais recente: o episódio da hidrelétrica de São Francisco no Equador, que levou à expulsão da Odebrecht do país, pelo então presidente Rafael Correa. A reportagem denunciava uma postura do governo de agir como se a empresa em nada tivesse a ver com seu país de origem.

Cristiano Kok afirmou que o governo brasileiro deveria ser mais intransigente na defesa dos contratos e do direito de indenização das empresas no exterior. Para ele, o governo

---

<sup>497</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição 466. Julho de 2008.

<sup>498</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição 468. Setembro de 2008.

<sup>499</sup> *Ibidem*.

<sup>500</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição 469. Outubro de 2008.

<sup>501</sup> *Ibidem*. p.12.

brasileiro deveria ainda proporcionar às empresas exportadoras de serviços um seguro de risco político. A matéria também citava o pronunciamento oficial da Odebrecht sobre o caso:

temos a convicção de que o desafio de criar e partilhar riquezas econômicas e sociais não pode ser alcançado sem que as relações de negócios sejam amplificadas pela busca da integração entre os povos. Mas esse propósito exige dos agentes públicos e privados o tratamento das discordâncias sob o pressuposto da busca do que é certo, na plena vigência das instituições democráticas e da segurança jurídica.<sup>502</sup>

No pronunciamento oficial da Odebrecht é possível notar a disposição da empresa de relacionar sua atuação na América do Sul com a criação e partilha de riquezas econômicas e sociais e com a busca de integração entre os povos. Nesse sentido, conclamava os agentes públicos e privados para a necessidade de segurança jurídica dos contratos. Assim, é possível verificar uma preocupação dos empresários da construção com a situação política dos países em que atuavam e a cobrança, junto ao governo federal, de medidas efetivas que protegessem as empresas brasileiras, já que prestavam um serviço para o desenvolvimento e para integração entre os povos.

Além da cobrança por segurança jurídica, também era presente, em diversas matérias da revista *O Empreiteiro*, as reivindicações dos empresários do setor por um apoio financeiro à exportação de serviços. Na virada do ano 2009 para 2010, por exemplo, a edição 482 trazia o levantamento de um importante debate que ocorreu a respeito do financiamento, por parte do BNDES, de serviços de engenharia brasileira no exterior.<sup>503</sup>

Segundo a matéria, intitulada “*Projeto que barra BNDES é tiro no pé da engenharia*”,<sup>504</sup> o então senador Raimundo Colombo (DEM-SC) teria apresentado um projeto de lei para bloquear o financiamento do BNDES a empresas que prestassem serviços em outros países, sob justificativa de que os governos estrangeiros mais beneficiados eram os da América do Sul e, mais recentemente, o de Angola. Raimundo Colombo alegou que não haveria clareza sobre a real necessidade desse tipo de financiamento e apontou para o risco desses empréstimos serem concedidos a países com “histórico ruim”.<sup>505</sup>

A matéria arrolou uma série de obras realizadas no exterior, sobretudo pela Odebrecht, Camargo Correia e Andrade Gutierrez e indicava que

se construir no Brasil, dependendo das condições de logística e técnica, requer mais do que ousadia e capacidade gerencial e política para enfrentar toda sorte de obstáculo – incluindo dificuldades burocráticas e a insuperável “boa” vontade do

---

<sup>502</sup> *Ibidem.* p.13.

<sup>503</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição 482. Dezembro de 2009 a janeiro de 2010.

<sup>504</sup> *Ibidem.* p.36-39.

<sup>505</sup> *Ibidem.* p.36

governo – imagine construir lá fora, onde a empresa precisa disputar mercado e provar que sua capacidade não está limitada pelo rótulo de emergente, invariavelmente aplicada a seu país de origem.<sup>506</sup>

Segundo a reportagem, Ângelo Vian, presidente da Associação Brasileira de Consultores de Engenharia (ABCE), defendeu uma política específica para a exportação de serviços durante um encontro nacional de comércio exterior, sendo sua fala extensiva a toda cadeia produtiva da engenharia. Vian também afirmou que exportar serviços de engenharia reunia múltiplas interfaces, sendo uma delas a necessidade de identificação do país de origem com o país objeto dos serviços. Ainda, apontou para o fato de ser essencial a existência de retaguarda de segurança jurídica e segurança financeira e lembrou que os países industrializados contavam com organismos financiadores e promotores das exportações. No Brasil, o BNDES viria cobrindo essas lacunas, apoiando, mediante desembolsos, projetos e obras no exterior, especialmente nos países vizinhos.

Vários representantes de empresas de engenharia com atuação no exterior se pronunciaram condenando o projeto de Colombo e afirmando que os financiamentos eram fundamentais para ampliar a abertura do mercado internacional a empresas nacionais.

José Augusto de Castro, vice-presidente da Associação de Comércio Exterior no Brasil (AEB), acreditava que o trâmite desse projeto no Senado traria danos não só para as empresas que exportam serviços, como também acarretaria dano ao mercado interno produtor de máquinas e equipamentos, que exportavam atrelados a tais empresas. Ele afirmou, ainda, que, curiosamente, esse projeto foi colocado em discussão no momento em que o BNDES e o Ministério do Desenvolvimento e Comércio Exterior comemoravam o crescimento das exportações de serviços de construção e engenharia.

O superintendente do BNDES, Luiz Antônio de Araújo Dantas, apontou para um expressivo aumento do desembolso por parte do banco para a exportação de serviços de engenharia, sendo preciso com os números:

Inferiores a US\$ 100 milhões até 2002, os desembolsos do Banco para financiamento de serviços de engenharia e construção no exterior tiveram comportamento oscilante até 2007. A partir daí, porém, os desembolsos cresceram: chegaram a US\$ 665 milhões em 2008 e, em agosto de 2009, a US\$ 957 milhões.<sup>507</sup>

Por fim, segundo a matéria, 55% das exportações brasileiras de engenharia eram para a América Latina e outros 45% para a África, onde o Brasil travava uma disputa acirrada pelo mercado com a China. Assim, frente a esse cenário positivo de expansão da engenharia

---

<sup>506</sup> *Ibidem.* p.36

<sup>507</sup> *Ibidem.* p.39.

brasileira no mundo, o vice-presidente da AEB teria afirmado que o projeto não significaria um tiro no pé, mas nos pés.

#### 3.1.4 A eleição e o governo de Dilma Rousseff

A edição 488 apresentou significativo posicionamento de representantes de entidades da área de engenharia e construção acerca das expectativas quando à eleição daquele ano.<sup>508</sup> Luiz Fernando Santos Reis, então presidente do Sinicon, afirmou que o segmento da construção pesada experienciou uma retomada nos governos Lula, depois de décadas de retração, especialmente em função dos PACs em 2008 e 2010. Em suas palavras, o presidente Lula teria demonstrado imensa vontade política em contribuir com o crescimento nacional. Com relação às eleições, o presidente da Sinicon afirmou que, independentemente do resultado, elas não poderiam representar um novo impasse para o crescimento do Brasil e, por isso, empresários da área de infraestrutura, assim como toda população, deveriam cobrar a continuidade dos projetos em andamento.

José Alberto Pereira Ribeiro, presidente da Aneor, trouxe considerações semelhantes e se mostrou confiante com relação às eleições, já que todos os candidatos se comprometeram com ambiciosos programas de investimento em infraestrutura. José Ribeiro sinalizou para a importância de manutenção do PAC e dos investimentos em infraestrutura, sem os quais o país não seria capaz de crescer saudável e consistentemente.

José Augusto de Castro, vice-presidente da AEB, também fez considerações a respeito dos projetos a serem levados a cabo pelo governo posterior, enfatizando a área de exportação de serviços de engenharia. Ele iniciou seu argumento afirmando que apenas países grandes e desenvolvidos são exportadores de serviços de engenharia, contando com empresas com capacidade técnica e com suporte financeiro do país de origem e alegou que o Brasil teria todas essas coisas. Depois, ele elencou as vantagens de se exportar serviços de engenharia, como a abertura de novos mercados internacionais para produtos manufaturados em geral; a viabilidade de participação de micro, pequenas e médias empresas associadas às empresas que exportam serviços de engenharia; a geração de uma cadeia empresarial no Brasil capaz de gerar muitos empregos;<sup>509</sup> e a apresentação de uma imagem positiva para o mundo, de um

---

<sup>508</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição 488. Julho de 2010

<sup>509</sup> Para ele, chegam a ser gerados cerca de 24mil empregos para cada US\$ 100 milhões contratados em serviços



país industrializado, competitivo, com alto nível técnico e criatividade. Por fim, José Castro afirmou que, apesar de termos todas as ferramentas para aumentar a exportação de serviços de engenharia, existiriam entraves de ordem burocráticas, que acabavam por retardar, ou mesmo impedir a tomada de decisão e, por isso, sugeriu que houvesse um manual de uso dessas ferramentas de forma a uniformizar os princípios.

Com a eleição de Dilma Rousseff, as revistas que seguiram a sua tomada de posse frisaram a necessidade de prezar não só pelo desenvolvimento, mas também por uma ética na política em todas as instâncias de poder. Na edição 500,<sup>510</sup> Joseph Young assinalou que a população brasileira já estaria saturada de corrupção no governo Dilma, frente a uma onda que começou no Ministério de Transportes e se alastrou a outros ministérios e revelavam o aparelhamento da máquina administrativa pelos partidos no poder. Criticou a imobilidade das investigações e das condenações frente aos escândalos e sinalizou que essa população indignada poderia, em breve, se inspirar na primavera árabe e começar uma onda de protestos capaz de criar uma pressão imensa no governo, o que resultaria, em suas palavras, “em uma nova era para o país”.<sup>511</sup>

Diversas edições seguintes continuaram a apontar para relações promíscuas entre agentes contratantes das obras no Brasil, especialmente para a Copa do Mundo e para as Olimpíadas, além das obras em curso no PAC. As edições, especialmente nas matérias assinadas por Joseph Young, apontavam para a necessidade de ética nas relações entre empresas e diferentes instâncias do poder público.

Na edição 510, de julho de 2012, Paulo Skaf fez uma ampla defesa do setor industrial como motor de desenvolvimento do país, especialmente por ser uma grande fonte de arrecadação de impostos do governo, por sua capacidade de gerar empregos e por seu incentivo à cadeia de desenvolvimento tecnológico.<sup>512</sup> Nesse sentido, ele destacou como justificáveis as ações então recentes do governo de Dilma Rousseff de diminuição dos juros e correção do câmbio, assim como apontou positivamente para as oportunidades de redução tributária para o fomento de alguns setores da manufatura e o crédito. Todavia, Skaf pressionou para a efetivação de outras medidas, como uma maior redução de impostos, diminuição das burocracias, fomento da infraestrutura e barateamento da energia, fundamentais para aumentar a competitividade das indústrias nacionais do mercado global. Na mesma matéria, Skaf também se mostrou preocupado com a paralisia de alguns setores em

---

de engenharia.

<sup>510</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição 500. Agosto de 2011.

<sup>511</sup> *Ibidem*. p.20.

<sup>512</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição 510. Julho de 2012.

função de questões políticas, afirmando que qualquer tipo de irregularidade deveria ser apurada e punida, mas sem que isso causasse prejuízo à infraestrutura e à logística, fundamentais ao desenvolvimento do país.

O tema da corrupção, que já vinha ganhando espaço nas edições da revista desde o início do século XXI, passou a ser destaque de diversos de seus editoriais, como o da edição 511, de julho de 2012, que citou o andamento, no Supremo Tribunal Federal, do julgamento dos envolvidos no mensalão, o que traria um sopro de esperança à sociedade brasileira, posto que os votos dos ministros resgatavam a decência do funcionário público nas três esferas do governo.<sup>513</sup> A matéria terminava com um apelo por transparência do governo na gestão de obras públicas, que teria como resultado a redução da manipulação e dos velhos conchavos políticos, enterrando a prática do “é dando que se recebe”.<sup>514</sup>

Ainda assim, no final desse mesmo ano, as expectativas do setor da construção para o ano seguinte, de 2013, apontavam para um horizonte satisfatório, de acordo com uma pesquisa realizada pela Siduscon e apresentada na edição 515, que projetava um crescimento do PIB, da taxa de investimento e do emprego formal na área de construção.<sup>515</sup>

A mesma edição trazia mais algumas informações a serem destacadas. A primeira tratava de um texto de Nildo Carlos Oliveira, na coluna *Dimensões*. Ele mencionava uma visita que fez a um projeto hidroagrícola realizado no México pela Odebrecht quando, a caminho, um grupo identificado como estudantes normalistas ocupou uma praça de pedágio, cobrando pela passagem de carros. Na abordagem, o engenheiro da Odebrecht responsável pela hidroagrícola teria dialogado com os ocupantes, ciente de que os manifestantes do pedágio o conheciam e sabiam que o projeto efetuado pela empreiteira teria trazido benefícios diretos aos pequenos proprietários de terra da região e gerado uma série de empregos para a população local. Depois de liberados pelos manifestantes e já nas imediações da obra, o engenheiro da Odebrecht teria afirmado que aquele episódio era apenas uma ilustração dos possíveis riscos enfrentados pela engenharia brasileira no exterior.

Na página seguinte, foi noticiado um caso de revolta de haitianos contra a saída da OAS das obras de uma rodovia no sul do país. Segundo a breve nota, ao verem a retirada das máquinas e equipamento dos canteiros, fruto da paralisação em decorrência da inação do governo para desapropriar áreas para continuar a estrada, um grupo de haitianos saiu em protesto temendo o fechamento de postos de trabalho.

---

<sup>513</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição 511. Agosto de 2012.

<sup>514</sup> *Ibidem*. p.5.

<sup>515</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição 515. Dezembro de 2012.

Ainda na mesma edição revista, foi apresentado um panorama geral de obras realizadas pela Odebrecht no México, em ocasião de uma cerimônia realizada em celebração dos 20 anos de presença da empresa em território mexicano. Segundo Bruno Ferrari, representante do presidente Felipe Calderón, a Odebrecht México vinha realizando um trabalho no país que fortalecia a infraestrutura energética, a indústria petroquímica e o seu desenvolvimento. Já Luiz Weyll, diretor da Odebrecht no país, afirmou que Brasil e México vinham evoluindo nas relações bilaterais, com uma visão de integração latino-americana.

Novamente, é possível perceber o posicionamento da Odebrecht enquanto motor da integração regional, que estaria levando desenvolvimento e crescimento econômico para os territórios em que atuava. A revista parecia coadunar com esse tipo de visão acerca das empreiteiras brasileiras, o que ficou evidente na notícia do caso da OAS no Haiti.

Uma das marcas do primeiro governo de Dilma Rousseff foi uma onda de protesto que tomou conta do Brasil no ano de 2013, que teria começado em função da precariedade e dos altos custos de transporte público, desencadeando uma série de reivindicações sociais. Para Nildo Carlos de Oliveira, essas reivindicações seriam resultado de uma sociedade que estaria cansada de toda demagogia e negligência do poder público.<sup>516</sup> Uma de suas matérias na edição 520 apontava para mudanças que deviam ser atendidas para “desativar a bomba dos protestos nas ruas”, dentre as quais a redução ministerial e da carga tributária, o fim das licitações de obras que seriam interrompidas, transparência nas contas públicas, redução salarial de magistrados e políticos e resolução definitiva do mensalão.<sup>517</sup>

No mês seguinte, a edição expandida de julho de 2013 trouxe uma série de notícias dos acontecimentos no último ano, mês a mês, até a data da publicação.<sup>518</sup> Dentre elas, destacamos duas. A primeira, de maio daquele ano, afirmou que Marcelo Odebrecht, em artigo publicado na *Folha de São Paulo*, intitulado “*Viaje mais, presidente*”, teria saído em defesa do ex-presidente Lula, que estaria frequentemente viajando pela América Latina, Caribe e África e influenciando exportação de serviços de engenharia. Nas palavras de Marcelo Odebrecht: “O ex-presidente Lula tem feito o que presidentes e ex-presidentes dos grandes países do hemisfério Norte fazem, com naturalidade, quando apoiam suas empresas nacionais na busca de maior participação no comércio internacional”.<sup>519</sup>

A segunda, sob o título “*Bondade brasileira*”, noticiava que Dilma Rousseff, na capital da Etiópia, teria decidido perdoar dívidas de US\$ 12 milhões de 12 países africanos. A

---

<sup>516</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição 520. Junho de 2013.

<sup>517</sup> *Ibidem*. p.16.

<sup>518</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição 521. Julho de 2013.

<sup>519</sup> *Ibidem*. p.19.

nota criticou a iniciativa, afirmando que, enquanto isso, a carga tributária no país estaria asfixiando a população. O que se percebe é um movimento que tomou conta da sociedade brasileira naquele período de críticas e defesas ao modelo de condução da política externa brasileira. Reivindicações em torno de problemas domésticos lançavam críticas à atuação do governo brasileiro no exterior, especialmente em países como Cuba e Venezuela, já dando os contornos de uma virada conservadora à direita. Nesse sentido, crescem tanto os questionamentos da condução da política externa brasileira e dos desembolsos realizados pelo BNDES para o financiamento de obras no exterior, quanto da defesa ou a justificção desse projeto.

Assim, a mesma revista conta com uma entrevista com Roberto Zurli Machado, diretor da Área de Infraestrutura do BNDES.<sup>520</sup> Quando perguntado acerca da participação do BNDES no desenvolvimento da engenharia, o diretor afirmou que quando o banco financiava uma obra, não estava financiando as empresas de engenharia, mas garantindo o desenvolvimento de um serviço de responsabilidade do Estado. Para ele, é claro que esse tipo de estímulo a projetos e obras contribuía para o desenvolvimento da engenharia. O mesmo raciocínio, para ele, se aplicaria às obras desenvolvidas por grandes empresas no exterior, já que grande parte desses projetos teria financiamento para exportação de serviços, preferencialmente a exportação de bens e capital associado. Além disso, o banco não financiaria os gastos locais das obras.

Ainda nessa edição, Nildo Carlos Oliveira escreveu um artigo sobre a construção da maior hidrelétrica da Colômbia, com contrato de mais de US\$ 1 bilhão a cargo de um consórcio liderado pela Camargo Corrêa. Na visita ao canteiro e com relatos de Reinaldo Lina, diretor geral das obras, Nildo Oliveira destacou algumas dificuldades para a execução da hidrelétrica, dentre elas a questão logística, dada a localização na costa andina e outra de cunho político, uma vez que a obra estava localizada em território das Farc.

É no sentido de defesa do apoio às exportações de serviços de engenharia que o *Fórum de Opinião* dessa edição registrou pensamentos de representantes de diversas entidades, José Augusto de Castro, na condição de presidente da AEB, afirmou que exportar serviços de engenharia era um privilégio de poucos, sendo o Brasil um dos privilegiados. Para ele, esse mercado era dominado por empresas de países desenvolvidos, mas que países emergentes, como a China, teriam ganhado espaço graças às, nas suas palavras, “generosas condições de financiamento oferecidas, onde o pano de fundo é abrir mercado para seus produtos”.<sup>521</sup>

---

<sup>520</sup> *Ibidem.* p.32 a 36.

<sup>521</sup> *Ibidem.* p.240.

José de Castro também apontou as direções para ampliar a participação das empresas brasileiras nesse mercado, como a necessidade dos diferentes órgãos governamentais terem conhecimentos uniformes sobre as especificidades da exportação de engenharia para que não criem mitos anti-exportação (como, por exemplo, que isso criaria empregos no exterior ou, ainda, questionar sobre a importância de se financiar obras no exterior já que existia carência no Brasil) e a urgência de reduzir o prazo para análise de concessão de financiamento, que duravam em média de 150 a 570 dias.

Por fim, a posição do presidente da AEB era de que a exportação de serviço de engenharia deveria ser considerada instrumento de política de comércio exterior, pois ampliaria o mercado internacional para produtos brasileiros, permitindo a inserção indireta de micro, pequenas e médias empresas. Ainda, afirmou existir uma unanimidade entre os países de considerar a exportação de serviços de engenharia como melhor canal para expansão do mercado internacional para venda produtos industrializados e, por isso, adotarem uma política de fomento agressiva para esse movimento, o que não deveria ser diferente no Brasil.

### **3.2 O Fórum Nacional e a defesa de um projeto de desenvolvimento a partir da infraestrutura**

O primeiro Fórum Nacional foi realizado em 1988 e teve como tema básico ideias para a modernização do Brasil. Desde então, João Paulo dos Reis Velloso teve atuação destacada à frente da organização dos eventos e das publicações oriundas do fórum, sendo o organizador de todas as publicações a serem analisadas nesta seção. Cabe ressaltar que João Paulo Velloso foi secretário geral do Ministério do Planejamento durante o governo de Artur da Costa e Silva e, em seguida, foi nomeado ministro do Planejamento durante os governos Médici e Geisel, deixando a pasta apenas em 1979, quando João Figueiredo nomeou Mário Henrique Simonsen. Dessa forma, foi atuante no aparelho de Estado durante os anos do “milagre brasileiro”, assim como nas crises dos anos 1970, com contribuição central na elaboração dos Planos Nacionais de Desenvolvimento I e II.

Na página virtual do Fórum Nacional é possível verificar que a sua formação está diretamente relacionada à preocupação com os rumos do país, buscando atuar de forma a influir em tomadas de decisões:

O Fórum Nacional não é uma simples instituição de pesquisa, ou órgão de debates. Funciona como agente da sociedade civil, em caráter independente e apartidário e com sentido pluralista. Sua preocupação é contribuir para o diálogo das lideranças nacionais, públicas e privadas (Poder Executivo, Congresso, Poder Judiciário, organizações empresariais, sindicais, acadêmicas, confessionais, comunitárias, personalidades de prestígio e influência). Diálogo orientado pela busca de caminhos para o desenvolvimento do país, em suas múltiplas dimensões: econômica, social, política, ambiental, cultural. E voltado para o processo de tomada de decisões relevantes para o futuro nacional.<sup>522</sup>

Assim, como o fórum foi criado no início da redemocratização, tem como objetivo debater os rumos do país e conta com o apoio financeiro de alguns grandes grupos empresariais, acreditamos que ele se configurou como um importante material de análise para entender as demandas e os projetos de determinados setores do empresariado. Nesta seção, analisaremos precisamente as demandas e projetos da construção pesada com atuação no exterior, a partir das participações dos empresários e das entidades civis e políticas relacionadas à exportação de serviços de engenharia.

### 3.2.1 A virada do século e os debates que antecederam a eleição de Lula

A virada do século XX para o século XXI foi marcada por intensos debates no Brasil sobre os rumos a serem seguidos no novo contexto. Na introdução dos estudos debatidos no XIII Fórum Nacional, em 2001, João Paulo Reis Veloso apontou que possivelmente o Brasil foi o país de maior crescimento do mundo dos fins do século XIX até os anos 1980, rememorando uma espécie de “sonho brasileiro” de desenvolvimento nacional. Entretanto, para ele, após a “década perdida” para o crescimento econômico e a enfim estabilização dos preços nos anos 1990, o novo século teria, como condição para o crescimento sustentado, o investimento para exportar e o desenvolvimento dependeria de uma economia baseada no conhecimento.

Nesse sentido, o Fórum de 2001 contou com discussões de temas que estavam em alta na época, como a adesão ou não à Alca e as formas de mitigar as vulnerabilidades externas frente ao novo contexto, sendo o investimento em exportações ressaltado como forma de equilibrar o balanço de pagamentos.<sup>523</sup> Nesse contexto de debates cabe destacar a participação

---

<sup>522</sup> INAE. Disponível em: <https://www.inae.org.br/sobre/>. Acesso em: 03, jan. 2023.

<sup>523</sup> CAVALCANTI, Marco Antônio; FRISCHTAK, Cláudio Roberto. “O crescimento econômico, a balança comercial e a relação câmbio-investimento”. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (coord.) *Como vão o desenvolvimento e a democracia no Brasil?* Rio de Janeiro: José Olympio, 2001.

de uma única empresa que apresentou seu sucesso nas empreitadas no exterior e sinalizou para necessidade de maior apoio por parte do aparelho de Estado brasileiro para fomentar a expansão internacional de seus negócios: a Odebrecht.

Emílio Odebrecht participou do evento com uma apresentação intitulada “Uma empresa brasileira de projeção global”,<sup>524</sup> na qual apontava que a trajetória internacional da Odebrecht se deu antes da globalização fazer parte de agendas de discussões e quando blocos econômicos eram apenas utopias. Segundo o então diretor-presidente da empresa, apesar de acreditar que, na segunda metade dos anos 1970, o Brasil passava por um período de prosperidade, desconfiava que esse cenário não seria sustentável e, por isso, a decisão de internacionalizar.

Continuou sua exposição dando ênfase à exportação de serviços, o que dizia ser um tema não compreendido pela maioria dos governantes, que ignoravam suas vantagens, potencialidades e sinergias. Essa ignorância trazia, para ele, problemas que deveriam ser discutidos. Além disso, nas suas palavras, era “fundamental que se consolide no país uma visão moderna do papel da exportação de serviços na estratégia de inserção internacional do Brasil e de suas empresas-líderes”.<sup>525</sup> Tal fala parece expor seu propósito de atrelar a exportação de serviços de engenharia a um objetivo nacional de inserção internacional. Para isso, Emílio Odebrecht indicava que esse movimento geraria divisas com bases em funções nobres e valorizadas dentro de um processo produtivo, além de ser porta de entrada em mercados internacionais, intensivos em conhecimento.

Mas a fala de Emílio Odebrecht não se restringiu aos benefícios comerciais da exportação de serviços, atrelando o movimento a uma difusão da cultura e da bandeira brasileira, assim como a assimilação da cultura local e criação de uma “solidariedade real” construída com base em ganhos compartilhados. Tudo isso pela característica singular da exportação de serviços que, diferentemente da exportação de produtos, exigiria coabitação. Ademais, sua fala trazia outros elementos do “sonho de Brasil grande”, rememorado por Velloso na introdução do Fórum, especialmente com relação à capacidade de competição no hemisfério Norte. Nas palavras de Emílio Odebrecht:

Os resultados das concorrências internacionais usualmente trazem o nome do país de origem da empresa vencedora. Por isso, quando ganhamos uma concorrência no hemisfério Norte, por exemplo, e vemos o nome do Brasil em primeiro lugar, sentimos emoção, orgulho e responsabilidade pela consciência de que isso significa

---

<sup>524</sup> ODEBRECHT, Emílio. “Uma empresa brasileira de projeção global”. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (coord.) *Como vão o desenvolvimento e a democracia no Brasil?* Rio de Janeiro: José Olympio, 2001.

<sup>525</sup> *Ibidem.* p.207.

realmente contribuir para o fortalecimento de nosso país.<sup>526</sup>

O destaque ao hemisfério norte deveu-se ao fato de que, segundo Emílio Odebrecht, os EUA e a Europa representavam um desafio em função de requisitos e referenciais de qualidade, produtividade e competitividade maiores do que dos países em desenvolvimento. Nesse sentido, em um mercado globalizado seletivo, a participação seria resultado do mérito da própria empresa. Assim, ele apontou para a existência de uma contradição entre a promoção, por parte da empresa, da imagem de um Brasil empreendedor, com capacidade tecnológica e competência política e a inconsistência entre esse potencial de conquistas e as políticas de incentivo à exportação de serviços. Para ele, ainda que a exportação de serviços de construção de grandes estruturas fosse capaz de arrastar consigo outras exportações de serviços e produtos, fomentando a expansão de pequenas e médias empresas brasileiras que sozinhas dificilmente atuariam no exterior, a sua relevância parecia “invisível às autoridades responsáveis pela criação de instrumentos de fomento e apoio ao exportador”.<sup>527</sup> Tais autoridades estariam mais empenhadas com o fluxo de mercadorias e bens físicos.

Esse movimento traria uma vulnerabilidade para o Brasil na competição internacional pelo mercado de serviços, o que, segundo Emílio Odebrecht, se agravaria com as restrições ao uso do Convênio de Crédito Recíproco (CCR) na América do Sul. O CCR é um mecanismo de compensação entre os bancos centrais dos países da América do Sul, de destacada importância especialmente a partir dos anos 1990, facilitando financiamento de projetos de infraestrutura na região em um contexto de escassez de divisas, reduzindo o risco por meio de garantias que colaboram para aplicação de juros mais competitivos. Segundo revista do BNDES, por exemplo, entre 1997 e 2007, o BNDES desembolsou US\$ 3 bilhões em financiamento para países da região, sendo 72% desse montante articulado ao CCR como mitigador do risco.

Entretanto, como o CCR permite que cada país regule internamente o funcionamento das operações pelas instituições financeiras autorizadas, as decisões podiam impactar diretamente o uso do CCR pelos países da região, especialmente quando tomadas por países de economias mais relevantes. Nesse sentido, Emílio Odebrecht parece se referir às medidas restritivas à utilização do CCR adotadas pelo Brasil e pela Argentina, a partir de 1999-2000, para reduzir os riscos dos seus bancos centrais nessas operações.<sup>528</sup> Como um efeito em

---

<sup>526</sup> *Ibidem.* p.207.

<sup>527</sup> *Ibidem.* p.209.

<sup>528</sup> Para detalhe de tais operações ver: RÜTTIMANN, André de Barros *et al.* CCR: seu papel no Financiamento à infra-estrutura. *Revista BNDES*, Rio de Janeiro, v.14, n.29, p.81-114, jun. 2008.



cascata, os demais países da região também adotaram medidas semelhantes, o que contribuiu para a redução das operações entre 2000 e 2003. As medidas denunciadas no Fórum de 2001 por Emílio Odebrecht foram revogadas em 2002 e 2003, quando por meio de Circulares<sup>529</sup> o Bacen voltou a permitir operações de importação e exportação com prazos superiores a 360 dias e revogou o recolhimento antecipado para as operações de importação.<sup>530</sup>

Por fim, Emílio Odebrecht insistiu que empresas de outros países que reconhecem a importância da exportação de serviços contassem com “eficazes e generosos” instrumentos de financiamento, fundamentais em um contexto de acirrada competição.<sup>531</sup> Medidas estas que, no Brasil, ainda seriam muito tímidas. Retornando o tema do evento de inserção do Brasil na globalização, destacou a importância de uma reforma no sistema tributário e a reversão de uma posição do Brasil de estar de costas para a América Latina que, nas suas palavras, tinham potencial inestimável e cuja liderança o Brasil não poderia abdicar. Ademais, destaca a necessidade de medidas de promoção à exportação de serviços, especialmente na área do financiamento, sem que haja tratamento discriminatório relativamente às vendas de bens e que incluam a possibilidade de financiar gastos locais na exportação de serviços.

Concluiu sua fala afirmando que “no campo da exportação, nem o setor privado nem o governo podem atuar sozinho. Ou há sinergia, ou perdem todos. Prefiro ser otimista, porque acredito que o lugar que nos está reservado é aquele ao qual o Brasil faz jus”.<sup>532</sup> Tal fala é bastante simbólica porque atrelava diretamente os interesses de exportação de serviços – no caso, de serviços de engenharia - aos interesses nacionais, além de trazer elementos que remetem a uma nostalgia de “Brasil grande”, como curso “inevitável” do destino do país, caso, evidentemente, se atentem às demandas do setor capaz de conduzir tal curso.

No Fórum Nacional do ano seguinte, ano eleitoral, os participantes se dedicaram a discutir uma nova política econômica que visasse à retomada do crescimento, frente à possibilidade de renovação administrativa e política após as eleições de outubro.<sup>533</sup> Embora os participantes tivessem ficado a cargo da escolha do tema da apresentação, resultando em um conjunto eclético, por vezes mais analítico, por outras vezes mais programático, parece ter havido mais consenso do que divergências. De forma geral, sinalizaram para um quadro de fragilidade financeira e estagnação econômica, tendo o país se livrado da hiperinflação, mas

---

<sup>529</sup> Circular 3.160, de 30 de outubro de 2002 e Circular 3.211, de 4 de dezembro de 2003.

<sup>530</sup> *Op. cit.* RÜTTIMANN, André de Barros *et al.* CCR: seu papel...

<sup>531</sup> *Op. cit.* ODEBRECHT, Emílio. “Uma empresa brasileira...” p. 210.

<sup>532</sup> *Ibidem.* p. 211.

<sup>533</sup> LEITE, Antonio Dias; VELLOSO, João Paulo dos Reis (coord.). *O novo governo e os desafios do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2002.

sem bases sólidas para a retomada do crescimento econômico.<sup>534</sup>

Ademais, prevaleceu entre os participantes uma crítica à excessiva confiança na eficiência do mercado na alocação de recursos e na promoção do desenvolvimento, e outra crítica à ampla condenação feita sobre a atuação do Estado na economia, o que teria levado a recusa por parte do governo de FHC em promover estratégias setoriais como políticas industriais, de exportação e de pesquisa e desenvolvimento tecnológico. Em termos de proposições, parece ter havido convergência em torno de três questões fundamentais para retomada do crescimento: a) a preservação das conquistas em relação à responsabilidade fiscal, eliminação de canais de desperdício e fuga de recursos públicos e transparência dos atos e contas públicas; b) revisão das estratégias de desenvolvimento então em curso, sinalizando a necessidade de uma presença proativa do governo na promoção das exportações, na implementação de uma política industrial moderna, no desenvolvimento tecnológico e na expansão da economia do conhecimento; e c) o restabelecimento do poder de intervenção do estado nos setores de infraestrutura de transporte e energia, evitando um novo quadro de estrangulamento da economia nacional.<sup>535</sup>

É nesse quadro de debates que Emílio Odebrecht fez novamente uma participação, com apresentação intitulada “*A exportação como fator de integração da América do Sul*”,<sup>536</sup> em que localizava a exportação como saída para os problemas então enfrentados pelo Brasil e indicava a América do Sul como espaço a ser dado prioridade pelo próximo governo.

O presidente do Conselho de Administração da Odebrecht iniciou sua participação afirmando que seria muito bom se o Brasil crescesse a uma taxa anual de 4% nos anos seguintes, mas que para crescer teria que produzir com foco para além do mercado interno. Mencionou que, segundo estudo feito nos EUA, a cada dólar exportado pelo país, foram criados vinte postos de trabalho internamente. Por isso, uma estratégia do governo voltada para exportação seria um investimento cujos resultados não poderiam ser medidos unicamente pela entrada de divisas nas reservas internacionais, já que esse movimento poderia contribuir não só para o equilíbrio nas contas externas, mas também para um maior dinamismo interno, promovendo trabalho e renda. “*Numa palavra: exportar. Este é o desafio maior que se*

---

<sup>534</sup> *Ibidem.* p.17.

<sup>535</sup> LEITE, Antonio Dias; SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. Introdução e síntese. *In: LEITE, Antonio Dias; VELLOSO, João Paulo dos Reis (coord.). O novo governo e os desafios do desenvolvimento.* Rio de Janeiro: José Olympio, 2002 p.32-33.

<sup>536</sup> ODEBRECHT, Emílio. A exportação como fator de integração da América do Sul. *In: LEITE, Antonio Dias; VELLOSO, João Paulo dos Reis (coord.). O novo governo e os desafios do desenvolvimento.* Rio de Janeiro: José Olympio, 2002.

apresenta ao próximo governo brasileiro”.<sup>537</sup> Entretanto, o êxito nesse desafio seria tarefa difícil, já que os países mais desenvolvidos teriam erguido muros protecionistas que prejudicavam as exportações brasileiras, como ocorrera com o aço, suco de laranja, açúcar ou mesmo sapatos. Além disso, segundo ele, as *commodities*, responsáveis por compor grande parte da pauta de exportação brasileira, estavam em queda no cenário internacional e sem sinais de reversão desse quadro.

Se Emílio Odebrecht desconsiderou intencionalmente ou não percebeu as bases daquilo que seria o superciclo ou *boom* das *commodities*, também identificou uma anemia no setor exportador de produtos de alta e média intensidade tecnológica. Para ele, com raras exceções, como a Embraer, a indústria brasileira estava majoritariamente voltada a atender o mercado interno, tendo, por exemplo, a maior parte dos investimentos externos diretos recebidos nos anos 1990 se direcionado para negócios sem “vocação exportadora”. É a partir dessas constatações que Emílio Odebrecht colocava, como saída para os problemas enfrentados pelo Brasil, a exportação de serviços.

Em resumo, a lógica seria a seguinte: exportar aparecia como um imperativo para retomar o crescimento econômico do país, aumentando a renda e o emprego. A principal pauta de exportação do Brasil encontrava-se no setor de *commodities*, cujos preços estariam em queda no cenário internacional. No que tange aos produtos industrializados, o Brasil não teria vocação exportadora. Caberia, então, ao setor de serviços, descrita como uma área nobre no mercado internacional, cujos preços estariam em alta, a responsabilidade de alavancar as exportações. Para corroborar sua lógica, Emílio Odebrecht citou estudos realizados pelo BNDES que relacionavam o sucesso das nações às políticas de competitividade associadas à promoção das exportações, conduzidas de forma a promover maior investimento em conhecimento e capacitação de empresas, internacionalização de tecnologia e projetos de integração geopolítica.

No que tange aos projetos de integração geopolítica, Emílio Odebrecht foi enfático ao afirmar que “o melhor mercado para o Brasil é a América do Sul”, e em seguida, explicou:

Exceto Chile e Equador, todas as nações sul-americanas fazem fronteira conosco. São países em desenvolvimento que enfrentam mais dificuldade que os brasileiros para chegar ao mercado externo. O Brasil é o maior e mais rico país da região. Pode perfeitamente incrementar seus negócios com a vizinhança, vendendo produtos industrializados e serviços em troca de fontes de energia, matérias-primas, alimentos, produtos, enfim, que, frutos de grandes reservas minerais ou de vocações favorecidas por condições específicas, podem chegar aos brasileiros por preços inferiores aos obtidos aqui. Melhor – nem sempre é preciso usar dinheiro.<sup>538</sup>

---

<sup>537</sup> *Ibidem*. p.347.

<sup>538</sup> *Ibidem*. p.352

O que se evidencia na fala de Emílio Odebrecht é a proposta de reprodução de um modelo de divisão internacional do trabalho responsável pelo rápido crescimento de grandes potências industriais a partir do fornecimento de bens de maior valor agregado e de serviços – especialmente de serviços que ajudem na estruturação da exploração de matérias-primas – em troca de produtos primários necessários ao próprio crescimento da produção industrial nos países desenvolvidos. Assim, nota-se uma preocupação já há muito tempo debatida na região – a questão da industrialização dos países subdesenvolvidos,<sup>539</sup> mas colocando o Brasil no lugar dos países que se favoreceram com essa relação, relegando aos demais países da América do Sul o papel de fornecedores de matéria-prima. Embora esse não tenha sido o caminho seguido pelo Brasil nas duas primeiras décadas do século XXI,<sup>540</sup> cabe salientar a importância estratégica dada ao continente para alavancar as exportações e, com isso, retomar o crescimento econômico:

É verdade que historicamente o Brasil voltou as costas para a América do Sul. Os governos brasileiros sempre tenderam a achar mais desafiador ganhar os mercados do primeiro mundo do que exercer liderança entre os parceiros sul-americanos. Então, o continente nunca foi integrado, seja do ponto de vista cultural e institucional, seja quanto à infraestrutura. As estradas não se cruzam, as redes de distribuição de energia elétrica não se interligam e até as bitolas de estrada de ferro são incompatíveis. Sem a construção de uma infraestrutura integrada, este mercado permanecerá inexplorado.<sup>541</sup>

Nesse ponto, além de fazer uma crítica à atuação de governos que buscaram se inserir no cenário internacional a partir da priorização de relações com os EUA e com a Europa, sinalizando para a importância do Brasil assumir uma posição de liderança na América do Sul, Emílio Odebrecht aponta grandes lacunas na infraestrutura como responsáveis pelo empecilho de um projeto de liderança no continente, fundamental para o crescimento do Brasil a partir das suas exportações. Posteriormente, sinaliza para a necessidade de investimento em infraestrutura em três áreas capazes de aumentar a produtividade dos investimentos privados e diminuir o custo da produção industrial. São elas: energia, transporte e comunicação, exatamente as áreas a serem contempladas pela IIRSA.

Cabe destacar que, naquele momento, a IIRSA estava tendo sua implementação discutida e, como mencionado pelo próprio presidente do Conselho de Administração da Odebrecht, a sua viabilização dependia “apenas de um sinal verde das forças políticas dos

<sup>539</sup> Debate clássico da CEPAL dos anos 1950, com autores como Prebisch e Furtado e também já atualizado no escopo dos estudos da teoria marxista da dependência (TDM) e, mais recentemente, pela teoria do capital-imperialismo de Virgínia Fontes.

<sup>540</sup> Ao contrário, o que se evidenciou foi um papel ainda mais relevante das *commodities* na sua pauta de exportação.

<sup>541</sup> *Op. cit.* ODEBRECHT, Emílio. A exportação como fator... p.352

países envolvidos”,<sup>542</sup> uma vez que os projetos já existiam, assim como recursos no mercado internacional. Entretanto seria preciso atrair o setor privado por meio de iniciativas que suprissem as exigências dos setores produtivos, já que, naquele momento, os governos da América do Sul não teriam recursos suficientes para realizar os investimentos necessários à retomada do crescimento econômico da região.

Por fim, sendo mais específico e pontual nas demandas ao futuro governo, Emílio Odebrecht afirmou que a principal tarefa seria a de criar um organismo dedicado à promoção das exportações que tivesse ascendência sobre todos os demais órgãos governamentais, já que exportar seria o fator mais importante para o futuro da nação. Ademais, indica três linhas gerais do que se esperava do próximo governo: a) que desse à exportação o *status* de prioridade nacional; b) que se criassem estruturas legais e administrativas para o programa exportador; c) que, com vontade política, se assumisse a posição de liderança que competia ao Brasil.<sup>543</sup>

Cabe, assim, sinalizar que Emílio Odebrecht, em ano eleitoral, estava indicando aquilo que deveria ser a agenda política do próximo governo. Ao colocar as exportações como um imperativo e indicar a exportação de serviços como saída para todos os problemas enfrentados pelo Brasil, ele vinculou os interesses da construção pesada com capacidade exportadora, mais precisamente da Odebrecht, aos interesses nacionais.

Ademais, apontar a América do Sul como espaço prioritário para uma agenda política, econômica e mesmo cultural do Brasil era a tentativa de garantir para o setor e para a empresa um mercado que, diferente dos mercados europeus e dos Estados Unidos, não apresentava empresas de construção pesada do porte e da experiência das grandes empreiteiras brasileiras. Tal realidade pode ser observada analisando o ranking das 50 maiores construtoras no mercado internacional lançada em 2001, pela *Engineering News-Record*, com dados coletados em 2000. O ranking foi formado a partir da receita de construção gerada fora do país sede e nele não é possível observar nenhuma empresa de construção sul-americana, com exceção da Odebrecht.<sup>544</sup> Por outro lado, empresas estadunidenses e europeias dominam o ranking.

---

<sup>542</sup> *Ibidem.* p.353

<sup>543</sup> *Ibidem.* p.357

<sup>544</sup> Para lista completa e valores das receitas ver: OE396. Fevereiro de 2002. Edição Conjunta ENR/O Empreiteiro. n.13. p.4.

### 3.2.2 O governo Lula e as bases da retomada do crescimento econômico

O XV Fórum Nacional foi o primeiro após a eleição de Luís Inácio Lula da Silva e teve como intuito debater o novo governo, seus desafios econômicos e prioridades de sua agenda. Para o nosso objeto de estudo, duas participações são especialmente relevantes: a de Carlos Lessa, indicado pelo novo governo para assumir a presidência do BNDES; e a de Celso Amorim, que ficou à cargo do Ministério das Relações Exteriores do Brasil nos dois primeiros mandatos do presidente Lula.

A escolha de Carlos Lessa apontava para o fato de que ampliar as exportações seria prioridade, mas que uma política sistêmica para tal promoção não seria função do BNDES, tendo ligação com a política macroeconômica e com as próprias condicionantes da economia mundial. Entretanto, ao indicar uma escassez de crédito em toda economia brasileira, destacava-se o papel do banco na concessão de financiamento de médio e longo prazo, nas áreas que seriam capazes de romper com estrangulamentos dos setores nos quais o Brasil teria vantagem comparativa absoluta. Por exemplo, Carlos Lessa citou a soja como um produto no qual o Brasil tem grande vantagem, mas que sofria com o problema logístico. Nesse sentido, caberia ao BNDES investir em infraestrutura, desde estradas, ferrovias e portos, até a modernização das frotas de caminhão. Com esses e outros investimentos promovidos pelo aparelho de Estado brasileiro, especialmente em áreas estratégicas, nas quais o Brasil não tinha vantagens comparativas absolutas, era que se poderia colher a médio e longo prazo resultados no mercado internacional.<sup>545</sup>

Mas para isso, outro esforço seria importante, dessa vez, não na área comercial ou financeira, mas na área geopolítica, que deveria ser vista como forma de expansão dos negócios. É nesse sentido que Carlos Lessa cita a importância de parcerias com países da América do Sul, como a Venezuela, área onde o empresariado brasileiro poderia multiplicar seus negócios, além da Argentina e da Bolívia. Em suas palavras: “a firme decisão do governo brasileiro de levar à frente o processo de integração multiplica imediatamente uma variedade de negócios, desde que se cumpra uma condição: ter um banco dando sustentabilidade às operações e incursões de política comercial”.<sup>546</sup>

Nesse sentido, Carlos Lessa anunciou que estava pré-pactuada a parceria com a CAF,

---

<sup>545</sup> LESSA, Carlos. O BNDES e o desafio das exportações. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (org.). *Governo Lula: novas prioridades e desenvolvimento sustentado*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2003.

<sup>546</sup> *Ibidem*. p. 275.

para o financiamento conjunto de projetos de interesse bi ou plurinacional na região, a partir da qual o Brasil seria acionista da instituição e responsável pelo maior peso em sua composição societária. Lessa sinalizou para a importância de fortalecer e ampliar o CCR, o que dependeria da boa vontade dos bancos centrais e seria fundamental para alavancar as exportações. Por fim, recordou o projeto de uma ponte que custava aproximadamente US\$ 40 milhões, valor que, nas suas palavras, não era nada demais para o Brasil, mas que completavam, na América do Sul, uma ligação Atlântico-Pacífico. Lessa fez uma comparação desse tipo de projeto com a história do desenvolvimento dos EUA. Nas suas palavras:

Todas as vezes em que repasso a história dos Estados Unidos desde o século XIX, com as ligações por dentro com o Atlântico e o Pacífico, e vejo a América do Sul chegar ao terceiro milênio sem essa ligação, começo a crer que historicamente sempre nos inibimos, e que a potencialidade de uma opção geopolítica para o continente sul-americano é extremamente oportuna. É também oportuna para os senhores empresários porque somos, por baixo, uns 35 a 40 milhões de consumidores com poder de compra razoável, e eles também têm outros 35 a 40 milhões. Assim, se juntarmos esses dois contingentes, isso pode significar, no plano das exportações brasileiras para a América do Sul, um salto relevante.<sup>547</sup>

A América do Sul também era colocada em destaque por Celso Amorim ao traçar um panorama e apontar as possibilidades para a inserção global do Brasil. O então ministro das Relações Exteriores iniciou sua participação no Fórum Nacional denunciando o fato de que os benefícios daquilo que se convencionou chamar de globalização vinham sendo exclusividade de uma pequena parcela da humanidade, uma vez que apresentava desequilíbrios e assimetrias que não se resolveriam espontaneamente. Por essa razão, o Brasil teria passado a assumir uma posição de liderança na busca por alternativas mais equânimes de distribuição dessas benesses, seja nas negociações na OMC, nas tratativas em torno da Alca e dos acordos entre Mercosul e União Europeia, seja na busca pelo fortalecimento do próprio Mercosul e aproximação com os outros países da América do Sul.

No que tange às negociações na OMC e nos acordos com a União Europeia, Amorim apontou como prioritário o aprofundamento de laços entre os países do Mercosul, que vinham apresentando propostas conjuntas para setores como o de agricultura e serviços. Indicou as então recentes eleições na Argentina e no Paraguai como resultados favoráveis a projetos de integração regional sul-americanos, tendo em vista a demonstração por parte de Néstor Kirchner e de Nicanor Duarte Frutos de compromisso com o Mercosul. Tal aproximação, além de ter sido fundamental para expansão das empresas brasileiras no continente, também colaborou com as tratativas em torno da Alca. Nas palavras de Amorim:

---

<sup>547</sup> *Ibidem.* p. 275.

O Brasil está preparado para fazer sua parte, impedindo que o burocrático se sobreponha ao político neste processo, e, como a maior economia do Mercosul, apoiando grandes investimentos de empresas brasileiras na região com vistas à articulação de uma política industrial regional. Ao mesmo tempo, nos parece fundamental a preservação de um nível adequado de coordenação entre os membros do bloco nas negociações da Alca[...].<sup>548</sup>

No que tange às negociações em torno da Alca, Amorim denunciou uma postura estadunidense de desenhar os acordos conforme aquilo que favorece exclusivamente sua economia, enquanto as postulações do Brasil em conjunto com demais países da América do Sul em matéria de *anti-dumping* e salvaguarda e com relação aos subsídios agrícolas seguiam ignoradas. Por essa razão, Celso Amorim propôs repensar a Alca, tendo em vista que o Brasil não precisaria dela para estreitar relações com os países da América do Sul, ou mesmo o México, uma vez que poderia fazer isso através da Aladi. Por outro lado, se o acesso ao mercado estadunidense pudesse parecer vantajoso para alguns setores da indústria e também do agronegócio, os termos dos acordos que vinham sendo desenhados não estavam favorecendo aos “nossos interesses”, sem aceno, por parte dos EUA, de redução de barreiras para produtos de especial interesse do Brasil.<sup>549</sup>

O então ministro das Relações Exteriores entendia que a Alca era objeto de expectativa junto à opinião pública, parlamentares, representantes do setor privado, organizações não-governamentais e por esse motivo o presidente Lula teria decidido ampliar o debate público em torno do tema e divulgar, como medida de transparência, os termos do andamento das negociações. Além disso, Celso Amorim vinha discutindo com empresários, sindicatos e com o Congresso Nacional, de forma a “melhor atender o interesse nacional nessas complexas negociações”.<sup>550</sup> Contudo, recordava a necessidade de não dar as costas às oportunidades que poderiam vir da aproximação comercial e econômica com os países do sul, com parceiros do mundo em desenvolvimento, visto que as relações com os demais países da América do Sul, com os países africanos, com o mundo árabe e com o sudeste asiático, especialmente Índia e China, poderiam ser extremamente atraentes para o exportador brasileiro.

É possível perceber a partir do posicionamento dessas duas figuras centrais no início do primeiro governo Lula certa confluência a respeito de dois pontos fundamentais: em primeiro lugar, o imperativo da exportação para garantir uma melhora nas taxas de crescimento econômico e, em segundo, uma priorização da América do Sul como estratégia

---

<sup>548</sup> AMORIM, Celso. A inserção global do Brasil. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (org). *Governo Lula: novas prioridades e desenvolvimento sustentado*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2003. p. 356.

<sup>549</sup> *Ibidem*. p. 356

<sup>550</sup> *Ibidem*. p. 357



geopolítica e de inserção internacional.

Diferentemente de Celso Amorim, Calos Lessa não permaneceu por muito tempo nos quadros do governo Lula e, já em 2004, foi substituído por Guido Mantega. O *Jornal do Brasil* e a *Folha de São Paulo* levantaram alguns motivos da demissão, dentre eles, uma tensão dentro do próprio aparelho de Estado, entre Lessa e alguns ocupantes de cargos importantes dentro do governo Lula, como Luiz Fernando Furlan, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Antônio Palocci, do Ministério da Fazenda; e, Henrique Meirelles, então presidente do Banco Central, cuja gestão teria sido classificada como um “pesadelo”, por Carlos Lessa.<sup>551</sup> Outro motivo teria sido a demora e a burocracia para os repasses de recursos do BNDES, tendo o novo presidente do banco assumido com o desafio de colocar U\$ 20 bilhões em crédito.<sup>552</sup>

O novo presidente do BNDES, Guido Mantega e o vice-presidente, Demian Fiocca, participaram do XVII Fórum Nacional, que ocorreu no início de 2005. O fórum tinha como objetivo debater a estratégia a ser adotada pelo Brasil para responder aos desafios colocados pela China e pela Índia em termos de competição no mercado internacional, dado suas recentes altas taxas de crescimento.

Em sua participação, Mantega recordou o papel do BNDES na industrialização e desenvolvimento da economia brasileira via substituição de importações em meados do século XX; no processo de privatizações no final do último século; e, finalmente, no desafio de promover a integração competitiva da economia brasileira no mercado mundial e dar sustentação ao novo ciclo de crescimento, no início do novo século.

A análise de Mantega apontava para um novo ciclo de desenvolvimento experimentado pela economia brasileira, diferente das experiências passadas de desenvolvimento,<sup>553</sup> já que agora estaria sendo financiada por uma poupança doméstica: pública e privada. A pública seria oriunda da austeridade fiscal e o aumento da competitividade das empresas privadas estaria colaborando para uma elevação na renda e na poupança privada. Juntas, contribuiriam para a redução da dependência externa para financiar

---

<sup>551</sup> ALLENCAR, Kennedy; SALOMON, Marta. Vitória ortodoxa. *Folha de São Paulo*. São Paulo, sexta-feira, 19 de novembro de 2004. Mercado. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1911200402.htm> >. Acesso em: 20 de fev. 2023.

<sup>552</sup> LIMA, Samantha; RIBEIRO, Julia. Lessa “morde e assopra” Mantega. *Jornal do Brasil*. 22 de novembro de 2004. Economia. Disponível em: < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/67149/noticia.htm?sequence=1> >. Acesso em: 20 de fev. 2023.

<sup>553</sup> Ele indica que entre 1940 e 70, a economia brasileira era fechada, havia um forte protecionismo e o as empresas brasileiras não eram competitivas no cenário internacional; e, nos anos 1990, o crescimento se deu com base na abertura comercial e financeira, mas durou pouco tempo em função das políticas de câmbio e juros, que não favorecia o desenvolvimento das empresas brasileiras e, tampouco alavancava as exportações.

o crescimento, que só viria com a mobilização dos recursos domésticos para investimento produtivo, com créditos de longo prazo e mecanismos que pudessem garantir a aceleração da acumulação de capital.<sup>554</sup>

Entretanto, apesar da retomada do crescimento estar relacionada com o aumento do superávit primário e da poupança pública, fazia-se necessário uma redução do endividamento público em termos de PIB, o que implicaria em uma baixa capacidade de investimento por parte do governo. Essa baixa capacidade de investimento, especialmente em infraestrutura, seria danosa ao crescimento, já que este setor era capaz de alavancar demanda e oferta agregadas. Por essa razão, Guido Mantega apontava como saída para o governo a implementação das Parcerias Público-Privadas (PPP), o desenvolvimento de mercado de capitais de longo prazo e o aumento de crédito para investimento com apoio dos bancos públicos.<sup>555</sup> Cabe destacar que, já em 2003, enquanto ainda era ministro do Planejamento, Guido Mantega foi o responsável por apresentar o anteprojeto de lei das Parcerias Público-Privadas e fez forte campanha por sua aprovação, tanto pela opinião pública, indicando a urgência de sua aprovação junto a jornais de alta circulação,<sup>556</sup> quanto pelo Congresso Nacional.

Outro ponto a ser aqui destacado é que nesse contexto, as PPPs vinham sendo debatidas na América do Sul como saída para as restrições ao investimento público, especialmente no setor de infraestrutura. No âmbito da própria IIRSA foi apresentado um estudo detalhado acerca do assunto, abordando temas que abrangem desde as características básicas e a história das PPPs, até a forma como os governos deveriam agir para aprovar e implantar as PPPs em seus países. Assim como apontado por Guido Mantega, o estudo de 2004 indicava que a maioria dos países da América do Sul contava com restrições financeiras, políticas de ajuste e redução do déficit fiscal, que travavam investimentos públicos no setor da infraestrutura, necessário para não frear seus processos de desenvolvimento. Nesse sentido,

resulta imprescindible – más allá de banderas políticas y preconceptos ideológicos – establecer los canales, mecanismos y procedimientos adecuados para que la financiación privada hacia tales proyectos tenga lugar de un modo eficiente, llevando adelante inversiones que los propios Estados no puedan asumir.<sup>557</sup>

<sup>554</sup> MANTEGA, Guido. O BNDES e o novo ciclo de desenvolvimento. VELLOSO, João Paulo dos Reis (coord). *O desafio da China e da Índia: a resposta do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2005.

<sup>555</sup> *Ibidem*.

<sup>556</sup> APROVAÇÃO do PPP é prioridade, diz Mantega. *Estadão*. São Paulo, 16 de outubro de 2004. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/aprovacao-do-ppp-e-prioridade-diz-mantega/>>. Acesso em: 20 de fev. 2023.

<sup>557</sup> CAF. Financiamento privado de infraestructuras: Estudio de alternativas y experiencias em materia de proyectos de Participación Público-Privada para América del Sur. 2004. Disponível em: <[www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/fid\\_financiamiento\\_privado\\_de\\_infraestructuras.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/fid_financiamiento_privado_de_infraestructuras.pdf)>.

Além do financiamento de projetos de infraestrutura, outro ponto importante para sustentar o então ciclo de crescimento que o Brasil vinha experimentando seria, na concepção de Mantega, a diversificação da produção doméstica e a criação de vantagens comparativas para uma inserção competitiva no mercado internacional. Nesse sentido, seria preciso identificar as atividades com potencial para tal competição, criar estímulos para aumento de escala no âmbito doméstico de forma a fortalecer a participação no mercado externo e incentivar a produção de conhecimento científico e tecnológico.<sup>558</sup>

Expostas as bases de sustentação desse ciclo de crescimento, Mantega ressaltou o papel central que o BNDES teria na efetivação dessas bases, especialmente por três principais razões: capacidade de oferecer um fundo adequado para operações de longo prazo; capacidade de praticar taxas de juros mais favoráveis, viabilizando projetos que não seriam realizáveis com as taxas de juros praticadas no mercado; e por sua dotação de conhecimentos e competência na coordenação de investimentos privados com sinergia aptos a trazer benefícios para a economia como um todo.<sup>559</sup>

Tal papel do BNDES enquanto central para sustentar o ciclo de crescimento no início do século também foi enfatizado pelo vice-presidente do banco, que fez sua apresentação no Fórum Mundial priorizando o tema da infraestrutura, que, segundo ele, seria crucial para tal sustento, uma vez que os investimentos em infraestrutura seriam capazes de gerar ganhos sistemas de produtividade e aumentar o lucro e a competitividade das empresas brasileiras.<sup>560</sup>

Demian Fiocca afirmou que a retomada do crescimento experienciada em 2004 foi acompanhada por um aumento do investimento no Brasil, ainda que aquém do necessário. Ressaltou a queda da taxa de investimento no Brasil em relação ao PIB nos anos 1990, fruto de uma diminuição do investimento público, sem contrapartida de investimentos privados. Tal panorama foi especialmente danoso para os setores de transporte e energia, que tradicionalmente têm o Estado como principal investidor.<sup>561</sup>

Sem essas melhorias na infraestrutura, gargalos logísticos poderiam emperrar o crescimento econômico, como se evidenciou em 2001 com o racionamento de energia que teriam acarretado uma perda de crescimento econômico naquele ano em torno de 3% do PIB. Para além da energia, outros gargalos na infraestrutura poderiam afetar a competitividade dos

Acesso em 24 de fev. 2023.

<sup>558</sup> Op. cit... MANTEGA, Guido. O BNDES e o novo ciclo de desenvolvimento. VELLOSO, João Paulo dos Reis (coord). *O desafio da China e da Índia: a resposta do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2005.

<sup>559</sup> *Ibidem*.

<sup>560</sup> FIOCCA, Demian. Infraestrutura e desenvolvimento: o papel do BNDES. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (coord). *O desafio da China e da Índia: a resposta do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2005.

<sup>561</sup> *Ibidem*.

produtos brasileiros e, conseqüentemente, afetar o crescimento da economia como um todo. Por essa razão, os investimentos em infraestrutura seriam primordiais. Entretanto, o esforço fiscal decorrente do crescimento da dívida pública entre 1994 e 2002 teria reduzido a capacidade de investimento do aparelho de Estado, empenhado em metas de superávit primário.<sup>562</sup>

Desse quadro decorreriam medidas como as PPPs, como forma de atrair investimentos privados para a infraestrutura e a missão dada ao BNDES de financiar o desenvolvimento do setor, dando viabilidade a tais parcerias da seguinte forma:

O BNDES participa da câmara técnica que instrui as deliberações do órgão gestor das PPPs e através de um convênio com o Ministério do Planejamento disponibilizará seus técnicos para trabalharem em conjunto com a unidade responsável pela análise dos projetos. O BNDES contribuiu para a formatação do fundo garantidor das PPPs e terá um papel fundamental no financiamento dos projetos. Essa atuação deve contribuir para a avaliação e estruturação dos projetos e também para assegurar que eles possam ser adequadamente financiados.<sup>563</sup>

Assim, é possível notar um esforço das políticas governamentais de dar andamento a projetos de infraestrutura como condição necessária a um melhor desempenho no comércio internacional a partir de ganhos de produtividade. Além disso, internamente, a aposta no setor da infraestrutura buscava estimular o crescimento de taxas de emprego e renda. Entretanto, tal estímulo não foi realizado com a ruptura com o tripé neoliberal, mas apostando no investimento privado, mantendo altas taxas de juros e um esforço de superávit primário, de forma cumprir o compromisso com o setor financeiro, já firmado no período eleitoral.

### 3.2.3 Segundo governo Lula: o PAC e a crise de 2008

Se a preocupação de acalmar o setor financeiro por meio da manutenção do tripé neoliberal foi uma constante no primeiro governo Lula, o segundo governo teve início prevendo uma grande injeção de recursos do governo federal na economia a partir do PAC, sem desconsiderar a contribuição dos investimentos privados para o programa. Como afirmara Guido Mantega, agora na posição de ministro da Fazenda, no XIX Fórum Nacional, havia chegado o momento de realizar as potencialidades do país e debater estratégias

---

<sup>562</sup> *Ibidem.*

<sup>563</sup> *Ibidem.* p.371-372.

consistentes de crescimento, ao invés de meios para mitigar a crise.<sup>564</sup>

Dessa forma, Guido Mantega estruturava sua apresentação em torno do PAC, como uma forma de criar as condições para enfrentar os desafios de uma globalização “sinocêntrica”.<sup>565</sup> Alguns dos principais objetivos do PAC seriam aumentar o crédito disponível no mercado, com taxas menores de juros e desenvolver significativamente a infraestrutura. Nas suas palavras, o aumento do investimento em infraestrutura seria a “espinha dorsal do PAC”,<sup>566</sup> fundamental para aumentar a competitividade produtiva como um todo. Assim, os investimentos em infraestrutura contribuiriam para aproveitar o ciclo de expansão de *commodities* e construir uma cadeia produtiva em torno dessa exportação. Além disso, contribuiriam para a intenção do governo de estímulo a setores da economia capazes de absorver mão de obra, concorrendo para a redução do desemprego, aumento da renda e fortalecimento do mercado interno.<sup>567</sup>

No que tange à estruturação do PAC, Edelcio Vigna avaliou o programa como auxiliar na execução de programas então em curso no âmbito da IIRSA, chegando a apelidar o PAC de “IIRSA Nacional”.<sup>568</sup> De fato, ao realizar o cruzamento dos projetos da IIRSA com aqueles previstos no PAC é possível notar sobreposição e complementaridade nos projetos. Isso significa que muitas obras previstas pelo PAC correspondiam a projetos já previstos na IIRSA, ou mesmo serviriam para auxiliar ou complementar algum projeto da Iniciativa mais amplo na região.<sup>569</sup>

Às expectativas com relação ao PAC, seguiram-se considerações a respeito da crise de 2008. O tom de confiança com relação à economia brasileira frente à realidade internacional foi expresso nas participações de agentes do governo, como Lula e Guido Mantega, no XX Fórum Nacional.<sup>570</sup> Outra participação otimista e propositiva foi a de Cláudio Frischtak, ex-economista do Banco Mundial, que analisou a nova competição mundial e a transnacionalização das empresas brasileiras, apontando motivos pelos quais esse movimento

---

<sup>564</sup> MANTEGA, Guido. O PAC e a política econômica do governo. In: VELLOSO, João Paulo Reis; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. *Chegou a vez do Brasil?* Oportunidade para geração de brasileiros que nunca viu o país crescer. Rio de Janeiro: José Olympio, 2007.

<sup>565</sup> CASTRO, Antonio de Barros *apud Ibidem* p.36.

<sup>566</sup> Op. cit. MANTEGA, Guido. O PAC e a política... p.36

<sup>567</sup> *Ibidem*.

<sup>568</sup> VIGNA, Edécio. PAC ou IIRSA Nacional. Inesc. s/d. Disponível em: <<https://www.inesc.org.br/pac-ou-iirsa-nacional-2/>>. Acesso em: 20 de jan. 2023.

<sup>569</sup> Para um levantamento detalhado, ver: OLIVEIRA, Dalmo Junior Gomes de; GONÇALVES, Charles Alves; FILHO, Eraldo da Silva Ramos. Problematizando a integração regional: as conexões entre a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana (IIRSA) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – Brasil. *Revista IDEAS*, v.7, n. especial, p.260-304, 2013.

<sup>570</sup> VELLOSO, João Paulo dos Reis (coord.). *O Brasil e a economia criativa: um novo mundo nos trópicos*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2008.

deveriam ser incentivados e as formas como tais incentivos deveriam ser feito.

No que tange ao panorama da competição mundial, Frischtak afirmou que o mundo estava de cabeça pra baixo, no sentido de que os países emergentes e em desenvolvimento vinham sendo responsáveis por puxar o crescimento da economia mundial, com um aumento expressivo de participação na exportação de mercadorias e também de capitais. Tais países, no começo do novo século, aumentaram as exportações e seus mercados domésticos. Paralelamente, o aumento do preço das *commodities* contribuiu para fortalecer a posição das suas contas correntes, que passaram a ser fortemente superavitárias. Essa nova posição das contas correntes somada a políticas de contenção da supervalorização de suas moedas colaborou para a elevação das reservas e para a acentuação da exportação de capitais. Empresas desses países realizaram grandes operações de aquisições no exterior, evidenciando uma nova escala do fenômeno de transnacionalização. No caso brasileiro, um exemplo desse movimento foi a compra da canadense Inco pela Vale, em 2006.<sup>571</sup>

Entretanto, ao analisar o panorama global das empresas transnacionais dos países emergentes, Frischtak identificou que o Brasil ainda tinha um número reduzido de empresas transnacionais, especialmente se comparado a outros países emergentes como a Índia e indicou que o aparelho de Estado brasileiro deveria atuar de forma a promover a transnacionalização das empresas. Para isso, em primeiro lugar, identificou os setores em que o Brasil teria vantagens comparativas e possibilidade de transnacionalização, tendo destaque empresas no setor agropecuário e florestal,<sup>572</sup> no setor químico-mineral e no setor de serviços de engenharia, onde figuram as empresas Odebrecht e Camargo Corrêa.<sup>573</sup>

Em segundo lugar Frischtak pontuou as razões pelas quais o aparelho de Estado deveria apoiar a transnacionalização das grandes empresas do país, destacando fatores como: a) o impacto positivo na promoção das exportações e criação de empregos na matriz; b) a projeção externa da cadeia de valor, com provedores de insumo acompanhando esse processo e estabelecendo as próprias bases de internacionalização; c) a criação e consolidação da “marca Brasil”, tendo como vetor a atuação das empresas brasileiras no exterior.

Em terceiro lugar, a apresentação indicou o que o aparelho de Estado deveria fazer para promover a internacionalização das empresas. Dentre as medidas, destacamos: a) melhorar as condições de competitividade, como custos relacionados à infraestrutura física; b)

---

<sup>571</sup> FRISCHTAK, Cláudio. O mundo de cabeça pra baixo: a nova competição global e a transnacionalização das empresas brasileiras. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (coord.). *O Brasil e a economia criativa: um novo mundo nos trópicos*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2008.

<sup>572</sup> A ser melhor explorado no próximo capítulo.

<sup>573</sup> Para quadro completo ver: Op. cit. FRISCHTAK, Cláudio. O mundo de cabeça... p.363.

simplificar o regime fiscal e diminuir a pressão sobre o setor produtivo; c) avançar nas negociações internacionais com países com que o Brasil intensifica relações econômicas; d) reforçar as estruturas de apoio da diplomacia econômica às empresas brasileiras no exterior; e) expandir modalidades de financiamento e reduzir custos do capital.<sup>574</sup>

No que tange à última medida, Frischtak recordou que o apoio financeiro oficial dado à internacionalização das empresas brasileiras estava todo concentrado no BNDES, que em 2002 havia implementado diretrizes para o financiamento do investimento externo das empresas brasileiras e, em seguida, ajustado o seu estatuto de forma a promover o aumento das exportações. Mas novas medidas, contudo, poderiam ser positivas como forma de expandir o financiamento, como a então recém anunciada pelo governo, criação de subsidiárias do BNDES em outros países, de forma a apoiar a internacionalização das empresas brasileiras, a partir, fundamentalmente, da transposição das restrições operacionais do banco no exterior.<sup>575</sup>

Apesar do BNDES ter captações e contatos internacionais desde sua fundação, a sua internacionalização ocorreu a partir de 2009, com aberturas de unidades no exterior, como forma de avançar no apoio à expansão internacional das empresas brasileiras. Essa estratégia foi fundamentada por um tripé que, nas palavras de próprios representantes do BNDES, consistiram em: “i) presença física do Banco em mercados importantes para seus clientes; ii) gestão de ativos no exterior; e iii) necessidade de captação em moeda forte para compor o seu *funding* e apoiar a estratégia internacional das empresas brasileiras”.<sup>576</sup>

Evidencia-se com a apresentação de Frischtak e com a iniciativa do BNDES em abrir unidades no exterior, uma complexificação da estratégia de apoio do Estado às empresas brasileiras, intensificando o apoio à transnacionalização. Assim, se nos primeiros Fóruns Nacionais do século XXI a palavra de ordem era “exportar!”, como forma de ajuste das contas e captação de divisas para o mercado interno, a ordem agora seria “internacionalizar!”.<sup>577</sup>

É evidente que tal processo é anterior ao século XXI para algumas empresas brasileiras. A Odebrecht, por exemplo, já contava com uma base em Portugal desde 1987. O presidente do conselho da empresa, Emílio Odebrecht, que participara do Fórum Nacional de 2002 indicando o imperativo de exportar, levou para o Fórum de 2008 uma apresentação que

<sup>574</sup> *Ibidem.*

<sup>575</sup> *Ibidem.*

<sup>576</sup> GUIMARÃES, Sergio Földes *et. al.* A internacionalização do BNDES. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, n. 42, p.47-92, dezembro, 2014. p. 88. Disponível em: <[https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/3321/1/RB%2042%20A%20internacionaliza%C3%A7%C3%A3o%20do%20BNDES\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/3321/1/RB%2042%20A%20internacionaliza%C3%A7%C3%A3o%20do%20BNDES_P.pdf)>. Acesso em: 18 de jan. 2023.

<sup>577</sup> Aqui, “internacionalizar” é utilizada como sinônimo de instalação de bases brasileiras em outros países e não somente de execução de obras no exterior.

separava o processo da exportação do processo da internacionalização e colocou os dois como bases fundamentais da atuação internacional da Odebrecht. No que tange ao primeiro aspecto, repetiu sua fala de 2002, afirmando que exportar é uma condição para enriquecer, mas que tal tarefa não era simples em um mercado internacional cada vez mais protecionista e, por isso, romper barreiras exigiria qualificação e domínio de competências tais quais lidar com questões cambiais complexas e políticas diferentes de cada país.<sup>578</sup> Ora, o processo de internacionalização tem como um dos principais benefícios às empresas a superação de algumas dessas barreiras.

Enfatizando em sua participação o processo de internacionalização da empresa, Emílio Odebrecht afirmou que a instalação de empresas brasileiras em outros países asseguraria melhores condições aos mercados de capitais internacionais. Além disso, indicou que investimentos no exterior poderiam servir de *hedge*<sup>579</sup> para empresas brasileiras.

Assim, Emílio Odebrecht utiliza a experiência da empresa na internacionalização adquirida em função de um “estado de espírito para a mudança e para uma nova mentalidade, aberta para o mundo”<sup>580</sup> para servir de exemplo para outras empresas e para formuladores de políticas públicas no Brasil, que também precisariam buscar internacionalização. Nas suas palavras:

Enquanto exportadores – mesmo de produtos de alta tecnologia e de serviços competitivos em qualquer lugar do planeta – estamos preparados para a demanda e o Brasil do século XXI precisa transformar-se, por meio de suas empresas, em um país qualificado para a oferta. Precisa-se, portanto, internacionalizar.<sup>581</sup>

A internacionalização da Odebrecht não se deu em função de um “estado de espírito” ou de uma mentalidade aberta ao mundo. O próprio fato de seu presidente apontar para a necessidade do Brasil se internacionalizar mostra a necessidade do apoio do aparelho de Estado brasileiro e de seu crescimento (em termos de poder político e relevância econômica) para assegurar a presença da empresa nos mercados internacionais. Afinal, o contexto de competição acirrada que se colocou com o acelerado crescimento de países como China e Índia impuseram novos desafios ao cenário internacional para empresas que quisessem conquistar, ou mesmo se manter em mercados abertos à concorrência.

Se no Fórum de 2008 as expectativas de crescimento do Brasil eram altas mesmo

<sup>578</sup> ODEBRECHT, Emílio. A atuação internacional da Organização Odebrecht. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (coord.). *O Brasil e a economia criativa: um novo mundo nos trópicos*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2008

<sup>579</sup> Termo utilizado para designar uma estratégia de proteção de uma operação financeira contra variações indesejadas, como, por exemplo, variação de câmbio.

<sup>580</sup> Op. cit. ODEBRECHT, Emílio. A atuação internacional da ... p.417.

<sup>581</sup> *Ibidem*. 415.



frente à crise global e os debates se davam em torno de como ser o melhor dos BRICs,<sup>582</sup> em 2009 uma Cúpula Empresarial apresentou um Plano de Ação Contra a Crise. Dentre os participantes dessa formulação, alguns nomes são de relevante menção, como de Emílio Odebrecht; Sérgio Andrade, presidente do Conselho de Administração da Andrade Gutierrez; Antonio Augusto Queiroz Galvão, presidente da Queiroz Galvão Óleo e Gás; Bernardo Gradin, presidente da Braskem; e Marcos Queiroz Galvão, diretor da construtora Queiroz Galvão. O Plano de Ação tinha como maior objetivo a construção de uma parceria entre o governo e o setor privado, que conduzisse o Brasil durante a crise, preservando crescimento e emprego e aproveitando oportunidades estratégicas.<sup>583</sup>

Para isso, o documento apresentou ações imediatas e ações de aproveitamento de oportunidades que aparecem em momentos de crise. Dentre as ações imediatas, foram destacadas: a) garantia de crédito, interno e externo, ao setor produtivo; b) preservação da renda e do emprego em setores vitais da economia; c) superação da vulnerabilidade externa; d) contenção dos gastos de custeio nos três poderes para liberar recursos para investimento público e privado.<sup>584</sup>

Para a garantia de crédito interno e externo foi indicado prover apoio especial do Tesouro ao BNDES e restituição ao banco de 100% do FAT; reservar o FGTS para financiamento imobiliário, construção civil e saneamento; dar nova dimensão às ações do BIRD, do FMI e do BID, observando que o BNDES era, naquele momento, maior que o Banco Mundial; comprar, pelo Banco Central, *bonds*<sup>585</sup> do Tesouro americano e canadense e de bancos brasileiros no exterior, para repassar ao setor privado; apoio do BNDES na estruturação de fundos de investimento para áreas de infraestrutura, petróleo e gás e outras prioridades; apoiar o esforço de investimento do setor privado (nacional e estrangeiro) agilizando decisões governamentais (licenças ambientais, alvarás, etc.).<sup>586</sup>

Em termos de superar a vulnerabilidade externa, foi dado prioridade ao fortalecimento da competitividade das exportações a partir da compreensão de que exportar gera emprego e é política anticrise. Para isso, seria necessário diversificar a pauta exportadora e os mercados receptores; superar as barreiras internas às exportações, especialmente as barreiras burocráticas, logísticas e de portos; dar atenção especial à exportação agropecuária;

---

<sup>582</sup> VELLOSO, João Paulo Reis; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de (coord.). *Na crise global, como ser o melhor dos BRICs?*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2008.

<sup>583</sup> INAE; CÚPULA EMPRESARIAL. Plano de Ação Contra Crise. *Cadernos Fórum Nacional 8*. Rio de Janeiro: Inae. Maio, 2009.

<sup>584</sup> *Ibidem*.

<sup>585</sup> Títulos de renda fixa, pública e privada, negociadas no exterior.

<sup>586</sup> *Ibidem*.

implementar imposto zero sobre as exportações e sobre a produção para as exportações; utilizar a exportação de serviços como fator estratégico, posto que tem grande capacidade de absorver mão de obra, apoiando com menos tributação, menos burocracia e política específica de financiamento para área.<sup>587</sup>

Em termos de contenção de gastos, foi indicado que o mundo tinha mudado, resultando em restrição da receita. Tendo em vista a necessidade de fazer investimentos e conceder desoneração tributária a setores essenciais, o documento indicava a necessidade de reduzir os gastos nos três poderes e conter reajustes do salário mínimo, que oneram muito o INSS. A contenção deveria se dar especialmente nas áreas que o documento considerou de maior peso como benefícios assistenciais e subsidiados, inativos e pensionistas, benefícios do INSS acima de um salário mínimo e gastos com pessoal ativo.<sup>588</sup> Em paralelo, os juros deveriam continuar caindo, assim como o *spread*<sup>589</sup> dos bancos.

Tal documento foi entregue aos três poderes e sua elaboração respondeu a um pedido do presidente Lula.<sup>590</sup> Em termos gerais, é possível analisar que o documento traz demandas dos setores produtivos da economia e busca sustentar taxas de crescimento de pelo menos 2% no período de crise. Indica restrições financeiras no mercado internacional e aponta o mercado interno como saída pra crise, sem deixar abandonar a promoção das exportações, vista como necessária ao crescimento do emprego e da renda. Para fomentar o setor produtivo, além do estímulo de crédito, especialmente pelo BNDES, o documento propõe um redirecionamento dos gastos do aparelho de Estado, afetando reajustes do salário mínimo, políticas assistenciais, financiamento das universidades federais e mesmo estruturas ministeriais. Ao mesmo tempo em que propõe uma redução geral de gastos, sinaliza para necessidade de isenção de imposto de setores exportadores. Em resumo, o documento busca redirecionar o possível no orçamento para o setor produtivo em algumas áreas consideradas estratégicas, como as áreas de petróleo e gás e aquelas com capacidade de exportação (sobretudo agropecuária e serviços). Aliado a isso, indica a necessidade da revisão das taxas que favorecem o setor financeiro.

Mesmo com a pressão do setor financeiro, o governo adotou medidas anticíclicas e boa parte delas respondia à agenda prevista no plano acima. Um exemplo foi a ampliação do

---

<sup>587</sup> *Ibidem.*

<sup>588</sup> *Ibidem.*

<sup>589</sup> Diferença entre os juros cobrados pelos bancos nos empréstimos e financiamentos e os juros pagos nos investimentos. Em grande medida, afetam diretamente a obtenção do lucro dos bancos.

<sup>590</sup> AGÊNCIA SENADO. Reis Velloso entrega a Sarney proposta contra a crise financeira. *Senado Notícias*. 15 de abril, 2009. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2009/04/15/reis-velloso-entrega-a-sarney-proposta-contra-a-crise-financeira>>. Acesso em 03 de março, 2023.

crédito para contrabalancear a retração das instituições financeiras privadas.<sup>591</sup> Já o Banco Central reduziu a taxa de juros e fomentou as exportações por meio de créditos e garantias cambiais.<sup>592</sup> Por outro lado, o governo prosseguiu aumentando o salário mínimo e expandindo as políticas distributivas em favor das classes baixas.

Em 2010, outro plano foi elaborado pelo Inae, em conjunto com a cúpula empresarial, que reuniu novamente os agentes anteriormente citados. Agora, o documento se destinava a trazer propostas ao próximo governo, dois meses antes da eleição presidencial, e indicava seis revoluções capazes de tornar o país desenvolvido.<sup>593</sup> Dentre elas, destacamos a última, a revolução na inserção internacional do país para superar o “mal brasileiro” da vulnerabilidade externa.

A preocupação com a vulnerabilidade externa se deu diante de um quadro de uma queda acentuada nos resultados da balança comercial no primeiro semestre de 2010, de mais de 40% em relação ao primeiro semestre anterior. Segundo o documento, esse era o pior resultado desde 2002 e não era surpreendente, por ser resultado de um crescimento das importações com perda no dinamismo das exportações. Tal cenário de diminuição do superávit comercial somado ao crescimento do déficit no setor de serviços colocava uma expectativa de elevado *déficit* na conta corrente, longe de poder ser financiado pelos investimentos estrangeiros diretos previstos para aquele ano.<sup>594</sup>

O cenário, então, era apontado como uma volta à dependência da entrada de capitais, potencialmente perigoso em momento de crise internacional. Para superar tal quadro, a atenção deveria ser voltada à exportação que, apesar de ter apresentado um expressivo crescimento anual entre 2000 e 2008, foi caracterizada por uma “especialização regressiva”, muito em função da elevação dos preços das *commodities*. Ao mesmo tempo, a participação dos manufaturados na pauta de exportações vinha sofrendo declínios, especialmente a partir de 2005.<sup>595</sup>

Esse cenário fez reincidir a vulnerabilidade brasileira especialmente por estar em desacordo com a demanda mundial, que se apresentava pequena para produtos agrícolas e alta para máquinas e equipamentos, tendo o Brasil uma participação ínfima como exportador neste último mercado. Por essa razão, a política de competitividade deveria ser mais atenta à

---

<sup>591</sup> Em 2009, os empréstimos do BNDES representaram 3,3% do PIB.

<sup>592</sup> SAAD FILHO, Alfredo; MORAES, Lecio. *Brasil: neoliberalismo versus democracia*. São Paulo: Boitempo, 2018. p.157-158.

<sup>593</sup> INAE; CÚPULA EMPRESARIAL. Plano Nacional de Desenvolvimento – a hora e a vez do Brasil. Seis revoluções para tornar o Brasil um país desenvolvido. Rio de Janeiro: INAE, 2010.

<sup>594</sup> *Ibidem*.

<sup>595</sup> *Ibidem*.

demanda mundial e eliminar internamente as barreiras à exportação, por meio de uma desoneração total da exportação (repetindo a máxima de imposto zero para exportação, já presente na proposta do ano anterior), eliminação das barreiras burocráticas às exportações e criação de uma nova matriz de logística e transportes que pudesse viabilizar os “corredores de exportação”. Ademais, o plano sinalizava para a necessidade de dar efetividade à criação do Exim-Brasil, incluindo a possibilidade de financiar o investimento para exportação. Por fim, indicou a urgência de criar novos mercados, por meio da realização de acordos regionais e bilaterais; incursões no mercado asiático, no Oriente Médio e na África; e a priorização política e comercial da América do Sul.<sup>596</sup>

A participação de Emílio Odebrecht no XXII Fórum Nacional destacou alguns pontos já presentes no documento a ser entregue ao novo governo. Nessa ocasião, ao responder à pergunta do que deveria ser feito para dar mais oportunidades às grandes empresas competitivas, o empresário elencou sete fatores: 1) a promoção da educação em todos os níveis, especialmente a profissionalizante; 2) incentivos à ciência e tecnologia; 3) redução do “custo Brasil”: infraestrutura, desburocratização e redução do tamanho do Estado; 4) efetivação de todas as reformas, a começar pela reforma política; 5) criação de uma cultura de poupança no país, sobretudo no âmbito do governo; 6) disponibilidade de financiamento de longo prazo, com montantes e custos atraentes, além do oferecido pelo BNDES, de forma a ampliar o investimento no setor produtivo e eliminar, a cada desequilíbrio entre oferta e demanda, a necessidade de utilização da taxa de juros para controle inflacionário; e 7) a efetivação de marcos regulatórios estáveis, previsíveis e de longo prazo.<sup>597</sup>

Como veremos, os pontos elencados por Emílio Odebrecht, em ano eleitoral, como necessários à criação de oportunidades às grandes empresas foram retomados no Fórum Nacional do ano seguinte por importantes nomes que permaneceram no aparelho de Estado com o novo governo eleito: o de Dilma Rousseff.

---

<sup>596</sup> *Ibidem.*

<sup>597</sup> ODEBRECHT, Emílio. Como dar mais oportunidades às grandes empresas competitivas. In: VELLOSO, João Paulo Reis (coord.). *Brasil, novas oportunidades: economia verde, pré-sal, carro elétrico, Copa e Olimpíadas*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2010.

### 3.2.4 O governo de Dilma Rousseff e a tentativa de manutenção das altas taxas de crescimento

Com a eleição de Dilma Rousseff, Guido Mantega foi mantido à frente do Ministério da Fazenda e Luciano Coutinho permaneceu no cargo de presidente do BNDES. Ambos participaram do XXIII Fórum Nacional e explicitaram aquelas que deveriam ser a base do novo governo para manutenção de taxas de crescimento acima de 5%.

Ao explicitar os desafios a serem enfrentados para garantir um crescimento sustentável, Guido Mantega listou a simplificação do sistema tributário, a redução nos custos de infraestrutura, a qualificação de mão de obra e desenvolvimento da ciência e tecnologia. Prosseguiu elencando a necessidade de uma reforma tributária, começando pelo ICMS, e de discussão em torno da desoneração da folha de pagamentos e de investimentos. Por fim, indicou que o Brasil possuía ainda taxas de juros muito altas, mas que a tendência seria uma redução no momento adequado, para incentivar investimentos produtivos e a qualidade dos gastos públicos, com redução de custos e racionalização das despesas.<sup>598</sup> Ora, em poucas palavras, pelo menos cinco dessas proposições foram elencadas na apresentação de Emílio Odebrecht no ano anterior, quando destacou os sete fatores necessários à criação de oportunidades às grandes empresas competitivas.

Estaríamos, então, diante de um consenso? Esse foi o termo usado por Luciano Coutinho na apresentação que se seguiu a de Guido Mantega e que trouxe os dois outros fatores elencados por Emílio Odebrecht no ano anterior: regulação eficiente para planos de longo prazo e um esforço de poupança nacional para sustentar a expansão dos investimentos, especialmente na área de infraestrutura.<sup>599</sup>

Para Coutinho, uma das grandes armas do Brasil para a manutenção do desenvolvimento econômico com inclusão social foi a criação de determinados consensos capazes de alicerçar as estratégias de desenvolvimento. Nas suas palavras:

[...] nós conseguimos estabelecer alguns consensos, extremamente valiosos, a começar pelo apreço e prioridade à estabilidade. [...] Entendemos, como nação, que a educação e o acesso a serviços públicos fundamentais é uma necessidade indeclinável da parcela pobre de nossa sociedade. [...] Compreendemos que a infraestrutura é um fundamento essencial para a competitividade e suas carências devem ser objeto de esforço organizado e firme investimento. Planos de longo prazo

<sup>598</sup> MANTEGA, Guido. O Brasil e o crescimento sustentável da economia. In: VELLOSO, João Paulo Reis (coord.). *China, Índia e Brasil: o país na competição do século*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2011.

<sup>599</sup> COUTINHO, Luciano. Desenvolvimento institucional e construção de consensos. In: VELLOSO, João Paulo Reis (coord.). *China, Índia e Brasil: o país na competição do século*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2011.

e regulação eficiente devem buscar incentivar investimentos, em especial os novos para a expansão das infraestruturas. Entendemos que o aumento da taxa agregada de investimento e poupança do país é outra necessidade; é um determinante imperioso se quisermos que o país cresça com autonomia e estabilidade.<sup>600</sup>

Coutinho afirmou que tais consensos se deviam a longos anos de debates, sinalizando o Fórum Nacional e os esforços de Velloso na coordenação como fundamentais para esse processo. De fato, parecia haver uma sobreposição de agendas de empresários exportadores de serviços de engenharia, como Emílio Odebrecht, e de representantes de instituições do governo, como o presidente do BNDES.

Isso se evidencia em participações nas edições do Fórum Nacional de 2012 e de 2013, quando, em ambas as ocasiões, Luciano Coutinho se debruçou sobre as formas pelas quais a crise poderia ser transformada em oportunidade.<sup>601</sup> Nessas ocasiões, também apontou a superação do problema da baixa produtividade no Brasil como forma de melhor responder aos desafios impostos pelo cenário internacional, melhorando a posição competitiva. Para melhorar a produtividade, seria necessário expandir e desenvolver a infraestrutura, especialmente os sistemas logísticos, essenciais para aumentar a eficiência. Outro fator imperativo para aumentar a eficiência e reduzir os custos seria a inovação, na qual o governo teria se empenhado a partir do Plano Brasil Maior e do Plano Inova Empresa, duas formas promover investimentos em pesquisa e desenvolvimento.

Esses são justamente os pontos mencionados na participação de Emílio Odebrecht, no XXV Fórum Mundial,<sup>602</sup> e de Marcelo Odebrecht na edição anterior. Este último, então diretor-presidente da Odebrecht afirmou que era necessário reconhecer a existência de uma crise, que ainda não havia atingido sistematicamente o Brasil, mas que já merecia mobilização para enfrentar questões fundamentais de forma a garantir o desenvolvimento do país. A crise apontada por Marcelo Odebrecht era uma crise de produtividade, que deveria ser resolvida com investimento em infraestrutura, com realização de parcerias público-privadas e investimentos contínuos em pesquisa e desenvolvimento.<sup>603</sup>

Esses mesmos fatores foram destacados por Robson Braga de Andrade, presidente da

---

<sup>600</sup> *Ibidem.* p.39.

<sup>601</sup> COUTINHO, Luciano. As grandes oportunidades prioritárias do BNDES: buscando transformar crise em oportunidade. *In:* VELLOSO, João Paulo Reis (coord.). *Rumo ao Brasil desenvolvido* (em duas, três décadas). Rio de Janeiro: José Olympio, 2013; e COUTINHO, Luciano. Transformando crise em oportunidade. *In:* VELLOSO, João Paulo Reis (coord.). *Manifesto por um Brasil desenvolvido*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2013.

<sup>602</sup> ODEBRECHT, Emílio. Transformando crise em oportunidade. *In:* VELLOSO, João Paulo Reis (coord.). *Transformando crise em oportunidade: como o Brasil fez na Grande Depressão (anos 30) e na Crise do Petróleo (1973/83)*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2013.

<sup>603</sup> ODEBRECHT, Marcelo. A crise e a mobilização pela competitividade. *In:* VELLOSO, João Paulo Reis (coord.). *Rumo ao Brasil desenvolvido* (em duas, três décadas). Rio de Janeiro: José Olympio, 2013

Confederação Nacional de Indústria (CNI), que apontou a perda de dinamismo da indústria manufatureira como algo que deveria ser encarado e superado, a partir dos pontos elencados por Emílio e Marcelo Odebrecht e por Luciano Coutinho. Todos viam na crise uma oportunidade de implementar reformas de modo a melhorar a competitividade brasileira, a partir do desenvolvimento industrial.

Entretanto, tal demanda do setor industrial, embora tenha se revertido em algumas políticas do governo Dilma na Nova Matriz Econômica, não teve força para implementar um projeto que, de fato, promovesse a industrialização do país. Isso não significa que grandes empresas do setor industrial, como as grandes construtoras brasileiras, lideradas pela Odebrecht, não tenham sido contempladas com muitas de suas reivindicações. Pelo contrário, participaram ativamente da elaboração de projetos e debates em espaços como o Fórum Nacional, de forma a influenciar políticas públicas que as favorecessem. Em um cenário de *boom das commodities*, que contribuiu para melhorar as contas do país e reduzir restrições colocadas pela dívida pública, projetos de conciliação de diferentes setores foram facilitados. Quando a economia começou a apresentar sinais de recessão, o projeto de conciliação parece ter tido suas bases corroídas, culminando em uma crise política que alimentou e foi alimentada pela *Operação Lava à Jato*. Esta marcou, até o momento, o fim do vôo do Ícaro.<sup>604</sup>

A partir do levantamento aqui realizado, podemos traçar algumas conclusões parciais. Em primeiro lugar, cabe destaque o fato de que a revista *O Empreiteiro* teve uma atuação destacada no campo do jornalismo da engenharia e construção, com um amplo trabalho de apontar para os principais acontecimentos do setor, tanto no Brasil quanto no mundo.

Pudemos perceber que, para além de informe “técnico” sobre obras e licitações, a revista atuou incisivamente na elaboração de opiniões sobre os rumos da política e da economia do país e apresentou o posicionamento, em diversos momentos da história, de entidades e empresários do ramo da engenharia e construção.

A partir desse levantamento, fizemos um resgate da história do setor nos últimos anos, com enfoque nos diversos posicionamentos acerca da exportação de serviços de engenharia, expressivamente realizado pelas maiores construtoras brasileiras, que foram “figurinhas repetidas” nas primeiras posições do Ranking da Engenharia Brasileira, elaborado pela revista, com destaque para a Camargo Corrêa, a Andrade Gutierrez, a Queiroz Galvão e a Odebrecht.

---

<sup>604</sup> Referência à obra: CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. *O vôo do Ícaro: a internacionalização das empreiteiras brasileiras durante a ditadura empresarial-militar (1968-1988)*. Jundiaí: Paco Editorial, 2022.

No que tange às reivindicações das entidades representativas da indústria e da construção, alguns pontos de convergência podem ser observados ao longo do período analisado, como a diminuição da carga tributária das empresas e a redução da taxa de juros da economia, com frequentes denúncias de que a priorização do setor financeiro estrangulava a capacidade produtiva do país. Nesse sentido, indicam que o setor da indústria da construção seria o motor do desenvolvimento da economia brasileira, capaz de gerar emprego e renda e resolver os principais problemas do país.

Com relação à opinião de entidades como a Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB), que busca realizar encontros para traçar diretrizes e estreitar as relações entre empresários da área do comércio exterior e entidades governamentais, é notável uma ampla defesa da exportação de serviços de engenharia. Tal defesa se dá atrelando tal movimento à melhoria de posição do país no cenário internacional, tanto em função de ganhos econômicos, a partir da disputa de mercados para além das fronteiras nacionais, quanto em função de ganhos políticos, sendo a exportação de serviços de engenharia um aliado da política externa, capaz de fomentar a cooperação e projetar uma imagem positiva do país no exterior. Uma de suas principais demandas é o apoio, por parte do governo federal, às empresas exportadoras, especialmente por meio de financiamento de suas atividades no exterior e de concessão de seguros e garantias para eventuais problemas que essas empresas possam enfrentar.

Nesse ponto, os próprios representantes das empresas que atuam no exterior são incisivos, relatando uma série de dificuldades às quais estão sujeitas na execução de projetos em outros países. Entretanto, reforçam a importância de sua atuação tanto para o Brasil, no fomento da cooperação e abertura de mercados para maquinário e outros tipos de serviços brasileiros, quanto para o país onde atuam, sinalizando para as obras de alta complexidade que realizam e o benefício que elas trazem à população local, seja por uma infraestrutura que traz melhorias à qualidade de vida, ou pelo emprego de mão de obra local na construção.

Tal postura também pôde ser evidenciada nas participações de pessoas ligadas ao setor da engenharia e construção, especialmente do empresário Emílio Odebrecht, no Fórum Nacional. O Fórum, coordenado por João Paulo dos Reis Velloso e com patrocínio de empresas como a Odebrecht, Queiroz Galvão, Andrade Gutierrez, além de instituições como o BNDES, serviu de palco para reivindicações do setor da construção pesada. O que pôde ser observado foi uma tentativa de criação de consenso e aproximação entre as agendas das grandes empresas exportadoras de serviços de engenharia e de quadros do aparelho de Estado responsáveis pela formulação de políticas públicas.

O discurso utilizado pelos representantes das empresas tinha claro apelo nacionalista,



relacionando o desenvolvimento de suas atividades à resolução de problemas de emprego e renda, ao crescimento econômico do país, à projeção internacional em cenários competitivos e até à superação do subdesenvolvimento.

Foi possível averiguar que algumas pautas foram reforçadas nos fóruns por entidades representativas do governo. Nesse sentido, pautas como a priorização da América do Sul como lugar preferencial de atuação foram consonantes com apresentações de representantes do Ministério das Relações Exteriores. Demandas como a ampliação de crédito para estimular a exportação e a internacionalização de grandes empresas brasileiras foram convergentes com a participação de representantes do BNDES. E pautas de superação de barreiras internas para aproveitamento das potencialidades do Brasil foram condizentes com a participação de representantes do Ministério da Fazenda.

Tal quadro não demonstra uma adequação automática do aparelho de Estado brasileiro às reivindicações do setor da construção pesada com capacidade de atuação no mercado internacional, mas mostra uma sistemática tentativa – e êxito – do setor em influenciar políticas públicas, contribuindo para dar a seus interesses cor e forma de *interesse nacional*.

#### 4 O AGRONEGÓCIO E A BUSCA PELA GARANTIA DE INFRAESTRUTURA PARA EXPANSÃO DAS FRONTEIRAS AGRÍCOLAS

*Como produto das transformações da agricultura e da sociedade brasileira, o agronegócio despontou como palavra política unificadora de interesses das classes e grupos dominantes no campo e expressão de um momento no processo de construção da hegemonia e de renovação dos espaços de poder e de dominação. É grande a preocupação com o fortalecimento da representação e a criação de espaços [para a] institucionalização dos interesses. Do mesmo modo é amplo o empenho com a formação e a construção de um discurso legitimador.*<sup>605</sup>

A primeira edição da revista *Agroanalysis* foi lançada em janeiro de 1977, no âmbito do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE), da Fundação Getúlio Vargas (FGV). A partir de outubro de 1989, a revista foi descontinuada, mas teve seu retorno em setembro de 1994, em função de um movimento capitaneado por Ney Bittencourt de Araújo. Empresário e fundador da Abag, Ney Bittencourt, em 1994, reuniu um grupo de empresários na FGV para uma reunião com o diretor do IBRE, Julian Chacel, no intuito de convencê-lo da necessidade de relançar a revista *Agroanalysis*.<sup>606</sup> Desde então, a revista tem publicação mensal e funciona como um instrumento de política pública na área do agronegócio, segundo seu atual editor chefe, Antônio Carlos Kfoury Aidar. Para Roberto Rodrigues, a *Agroanalysis* é a mais importante revista de economia rural no Brasil, que se debruça sobre problemas reais do agronegócio a fim de apontar soluções, com caminhos de ação para o produtor rural, cooperativas, associações de classe, formadores de políticas, parlamentares e executivos em nível municipal, estadual e federal. Nas suas palavras, a revista é “um farol para a economia rural no país”.<sup>607</sup>

Por essa razão, a revista foi escolhida como um dos objetos de análise desta pesquisa, a fim de averiguar em que medida a IIRSA visa buscar soluções para os problemas apontados por empresários e intelectuais do agronegócio, que participam ativamente da revista, concedendo entrevistas e publicando artigos sobre os mais diversos temas. Nesse sentido, foram analisadas 235 revistas, publicadas entre 1995 e 2014, com o objetivo de compreender as principais demandas do setor, enfatizando as suas pautas na área de infraestrutura e nas negociações internacionais.

<sup>605</sup> BRUNO, Regina. Agronegócio, palavra política. Recife: *Anales del VIII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural*, 2010. Disponível em: <<http://catagronegocio.weebly.com/uploads/1/1/7/3/11739052/agronegocio.pdf>>. Acesso em 3 de jan., 2023.

<sup>606</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 16, n. 2, fev, 1996, p. 15.

<sup>607</sup> FGV AGRO. A história da *Agroanalysis*: a revista e o canal de agronegócio da FGV. Youtube, 7 de jan, 2020. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=qYx5eRnEuas>>. Acesso em: 20 de abr, 2023.

#### 4.1 Os anos 1990 e a reestruturação do agronegócio brasileiro

A segunda metade dos anos 1980 e o início dos anos 90 foram marcados por um cenário de redução dos gastos governamentais com o financiamento da produção agropecuária. Em entrevista à *Agroanalysis*, de fevereiro de 1995, Ney Bittencourt expôs a desarticulação dos mecanismos de crédito para a produção do campo desde a década anterior e sinalizou para outros problemas enfrentados pelo agronegócio, a despeito deste ser responsável por grande parte da riqueza produzida no Brasil. Como veremos, este é um discurso consonante entre os empresários e intelectuais do agronegócio: indicar o setor como a base da riqueza e motor do desenvolvimento do país.

Os principais problemas apontados por Ney Bittencourt para o desenvolvimento do *agribusiness* brasileiro eram dois. Em primeiro lugar, o problema da infraestrutura, especialmente de transporte e portos, já que o setor exigiria um sistema de vasos comunicantes bem ajustados, sem os quais seria impossível desenvolver o *agribusiness*. Outro grande problema seria o tributário, que gerava ineficiência e desonestidade. É especialmente crítico ao ICMS. Nas suas próprias palavras: “O ICMS, do tamanho que é, torna a sonegação quase que compulsória”.<sup>608</sup>

Com relação à integração regional, Ney Bittencourt apontou o Mercosul como um grande espaço de oportunidade para o crescimento do Brasil e da região. Criticou um posicionamento de disputa intrabloco, especialmente entre Brasil e Argentina, já que a região unida poderia se destacar como grande fornecedora de alimentos para uma crescente demanda mundial. Neste ponto, o presidente da Abag já estava convicto de que o crescimento da China seria continuado e isso alavancaria a demanda por alimentos no mercado mundial. É nesse sentido que a integração regional deveria ser promovida com um clima de ganho para todos os lados e não de perdas dentro do próprio bloco. Nas suas palavras, “do ponto de vista estratégico, o Mercosul é um achado”.<sup>609</sup> As considerações feitas sobre o Mercosul se deram em um contexto em que muitos produtores reclamavam do fato de que, no começo de 1995, diversos produtos agrícolas tiveram suas alíquotas de importação reduzidas ou zeradas, ocasionando o crescimento da demanda, especialmente no sul do país, por produtos agrícolas argentinos.

Outra entrevista que sinalizou o Mercosul como oportunidade foi a do diretor da área

---

<sup>608</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 15, n. 2, fev, 1995, p. 2.

<sup>609</sup> *Ibidem*. p. 6.

internacional da Sadia, Murilo Guimarães que, em 1995, identificava o bloco, especialmente a Argentina, como prioridade para a estratégia de internacionalização da empresa, não só para a venda de produtos, mas também para a produção, como forma de auferir receitas no exterior, a partir de uma base local de produção e distribuição.<sup>610</sup>

O contexto do ano de 1995 é particularmente importante porque o desempenho da agricultura foi, conforme sinalizado por Roberto Rodrigues, “um dos piores anos da história da agricultura brasileira”,<sup>611</sup> alegação a partir da qual cobrava um novo modelo agrícola para que o setor pudesse competir. Para Roberto Rodrigues, a sustentação do Plano Real (política monetária, com juros altos e corte de crédito; e cambial, com o real valorizado); a safra recorde; os baixos preços agrícolas, com descumprimento da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM); importações favorecidas/subsidiadas; e o Custo Brasil, criaram um cenário que acarretou a perda de renda de quase 20% do PIB agrícola nacional, comparado ao ano anterior. Esse cenário não se deu apenas a partir do Plano Real, já que os instrumentos de política agrícola vinham se deteriorando desde o Plano Cruzado, perdendo eficácia com o Plano Collor.

Apesar desse quadro, Roberto Rodrigues apontava que as possibilidades de ganhos no cenário internacional eram imensas, especialmente com a abertura de mercados como a China e a renovada ex-União Soviética, já que nenhum outro país teria as fronteiras agrícolas do Brasil para dar conta desse novo cenário. Nesse sentido, diante da globalização da economia e da liberalização do mercado se constituírem como uma realidade, a agropecuária brasileira deveria encarar seu desafio de competir, o que dependeria, dentre outros fatores, de um menor custo de produção, maior qualidade e maior uso de tecnologia. Mas, atingir esse objetivo teria como condição a organização do setor para mudar as políticas públicas e saltar para um novo modelo agrícola integrado.<sup>612</sup>

É nesse sentido que o primeiro ano do governo FHC foi apontado como negligente com relação à agricultura, apesar da promessa de campanha de priorização do setor. Todavia, a partir do final de 1995, as autoridades passaram a reconhecer o setor como “âncora verde” da economia, a âncora do Plano Real, e algumas providências começaram a ser tomadas, como, por exemplo, a securitização da dívida da agricultura,<sup>613</sup> que, apesar de não atacar a raiz do problema do endividamento, reduziria seus efeitos.<sup>614</sup>

---

<sup>610</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 15, n. 7, jul, 1995, p. 6.

<sup>611</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 16, n. 4, abr, 1996, p. 52.

<sup>612</sup> *Ibidem*. p. 52.

<sup>613</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 16, n. 2, fev, 1996.

<sup>614</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 15, n. 11, nov, 1995.

Concordamos com Guilherme Delgado que a reestruturação da economia do agronegócio se processou fundamentalmente a partir de 1999, com uma grave crise cambial que levou a um novo projeto de acumulação de capital no setor agrícola, como forma de gerar saldos comerciais para suprir o *déficit* da conta corrente.<sup>615</sup> Dentro desse contexto, a agricultura capitalista (autodenominada de agronegócio) voltou a ser prioridade da agenda política. Entretanto, já em 1996 nota-se o favorecimento do setor a partir de determinadas tomadas de ação.

Aqui cabe destaque à Lei Kandir, de setembro de 1996, que recebeu matérias exclusivas nas edições de setembro a novembro da revista *Agroanalysis*. De forma geral, a Lei estabelece o fim do ICMS para todos os produtos agrícolas e semimanufaturados exportados (soja, óleo, farelo, suco de laranja, milho, algodão, etc.). A isenção também incidiria sobre importações de máquinas que, quando havia similar no mercado nacional, deveria ser acrescida do ICMS. A nova lei reduziria, assim, o custo de aquisição de novos maquinários ao produtor, colaborando para a modernização de tratores e colheitadeiras, contribuindo para aumentar a competitividade do setor primário exportador.<sup>616</sup>

Outra medida de favorecimento à exportação dos produtos primários foi o lançamento do Programa Brasil em Ação (PPA 1996-1999), em agosto de 1996. Tal programa incluía uma lista de obras a serem executadas pelo governo federal, junto aos estados, municípios e setor privado. Várias obras incluídas no Programa Brasil em Ação favoreciam diretamente o agronegócio e já eram demanda do setor há anos, como pode ser averiguado na primeira publicação da Abag, em 1993. O capítulo XI da publicação, intitulado “*Uma proposta para os transportes*”, traz um panorama geral das condições de escoamento das safras da época, apontando problemas de diversas ordens, que abarcam desde a situação precária do sistema rodoviário, responsável naquele momento por 63% do escoamento da produção agrícola, até a idade média de caminhões de 10 a 12 anos e a estagnação da frota desde o início dos anos 1980. A deterioração da situação de transportes faria com que o escoamento de safras e produtos agroindustriais no Brasil tivesse o custo mais elevado do mundo.<sup>617</sup>

Segundo a publicação da Abag, diante desse quadro, uma esperança para o setor seria o Projeto Brasil, lançado em 1992, pela Secretaria de Assuntos Estratégicos, na gestão de Eliezer Batista, com o objetivo de mapear a economia física de infraestrutura de transporte, energia, telemática e comunicação, visando a eliminar os gargalos logísticos. De acordo com

---

<sup>615</sup> DELGADO, Guilherme Costa. *Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

<sup>616</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 16, n. 9, set, 1996.

<sup>617</sup> ABAG. *Segurança Alimentar: uma abordagem de agribusiness*. São Paulo: Edições Abag, 1993. p. 100.

a Abag, o Projeto Brasil teve como base o documento “Estratégias para o Desenvolvimento Integrado da Agricultura Brasileira – Programa de Racionalização do Transporte de Cargas Agrícolas”, disposto em seis volumes que indicaram um panorama profundo da situação da produção e transporte de produtos agrícolas e agroindustriais.<sup>618</sup> Nesse sentido, a Abag já apontava, em 1993, um plano de ação do governo federal para infraestrutura, coordenado por Eliezer Batista, com o objetivo de solucionar questões ligadas ao escoamento da safra de produtos agrícolas.

O documento “Estratégias para o Desenvolvimento Integrado da Agricultura Brasileira” analisa corredores para o transporte agrícola, desde a propriedade produtora até os portos de exportação, calculando custos de transporte a partir dos modais rodoviários, ferroviários e hidroviários, estabelecendo rotas intermodais de maior viabilidade para o escoamento da produção.<sup>619</sup>

Os apontamentos expostos pela Abag como proposta para os transportes são considerados na execução do Programa Brasil em Ação, de 1996. Uma matéria na *Agroanalysis* do técnico em infraestrutura do BNDES, Newton Ricardo Rezende de Moraes, expõe duas medidas do Programa na área de hidrovias, que favoreceram diretamente o escoamento de grãos. Em consonância com o projeto para os transportes exposto pela Abag, Moraes sinalizou para a importância da utilização das hidrovias para redução dos custos de transporte para os setores cujos produtos têm baixo valor agregado, como os agrícolas e agroindustriais, uma vez que, nesses casos, o custo de transporte representa uma variável fundamental para a competitividade. Tais setores exercem uma forte pressão para execução de projetos que beneficiem modais de transporte de menor custo, especialmente frente à expansão da fronteira agrícola em curso, que aumentava sua distância dos grandes portos e centros consumidores.<sup>620</sup>

Newton Moraes destaca dois projetos do Programa Brasil em Ação. O primeiro deles é o desenvolvimento da hidrovia dos rios Madeira e Amazonas, que serve de escoamento da produção de grãos de Rondônia e do Nordeste do Mato Grosso. Tal hidrovia teria potencial para ser um eixo estruturador do corredor multimodal de transporte Noroeste, podendo utilizar a rodovia como alimentadora. Esse corredor tem como áreas de influência, sobretudo a chapada dos Parecis (MT e RO) e o cerrado de ambos os lados da BR-364. Tal região é uma grande produtora agrícola e seu escoamento se dava por estradas mal conservadas até os

---

<sup>618</sup> *Ibidem.* p. 101.

<sup>619</sup> *Ibidem.* p. 102.

<sup>620</sup> *Agroanalysis.* Rio de Janeiro. v. 17, n. 1, jan, 1997. p.48.

portos de Santos (SP) e Paranaguá (PR) que, além de sobrecarregados, encontram-se a 2.500 quilômetros de distância. A proposta seria utilizar a BR-364 até a hidrovia e, por meio desta, conduzir a produção até Itacoatiara (AM), onde embarcaria rumo à Roterdã, diminuindo não somente a distância entre os dois pontos, mas também o tempo de espera decorrente da sobrecarga nos portos de SP e PR.<sup>621</sup> Cabe ressaltar que a BR-364 e a BR-163 que ligam, respectivamente, a região produtora aos rios Madeira e Amazonas, também faziam parte do Programa Brasil em Ação, com obras de recuperação a fim de beneficiar a produção de soja do Acre, Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, conforme o próprio documento da Presidência da República.<sup>622</sup>

Outro projeto sinalizado por Moraes e incluso no Programa Brasil em Ação é a Hidrovia Araguaia-Tocantins, com três mil quilômetros navegáveis. A implantação do transporte comercial na hidrovia faz parte do projeto previsto do corredor multimodal de transporte Centro-Norte, objetivando ligar o Cerrado Central ao porto de Ponta da Madeira, no Maranhão. Essa hidrovia, como veremos, será constante alvo de demanda de obras por parte do setor do agronegócio e indicada como alternativa às tradicionais rotas aos portos de Santos e Paranaguá.<sup>623</sup>

Além dos projetos hidroviários, o programa Brasil em Ação também contou com investimentos no desenvolvimento de ferrovias e portos, alguns deles essenciais para o escoamento da produção agropecuária, conforme já sinalizado pelo documento exposto pela Abag. No setor ferroviário, destacam-se investimentos no projeto Ferronorte, mais precisamente a inauguração da ponte rodoferroviária sobre o rio Paraná, em 1998, ligando a cidade de Rubinéia (SP) à Aparecida de Taboado (MS), completando os primeiros 110 km da ferrovia. O projeto final visava uma conexão entre Mato Grosso e Mato Grosso do Sul aos portos de Santos, interligando-se à Malha Paulista para acessar o litoral.<sup>624</sup>

Já no setor portuário, destacavam-se no programa especialmente a criação de infraestrutura e planos de modernização que buscavam atrair investimentos privados, como foi o caso do porto de Suape, com obras que permitiriam o atracamento de navios graneleiros de grande porte, com expectativa de atração de investimento para construção de um terminal de grãos; e a modernização do porto de Santos, com ampliação física e operacional dos

---

<sup>621</sup> *Ibidem.* p.48.

<sup>622</sup> PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Programa Brasil em Ação: dois anos*. Brasília: Secretaria de Comunicação Social, 1998. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/publicacoes/programa-brasil-em-acao-2-anos>>. Acesso em: 20 de abr, 2023.

<sup>623</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 17, n. 1, jan, 1997. p.48.

<sup>624</sup> Op. cit. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Programa Brasil em Ação...*

terminais especializados em contêineres, fertilizantes e grãos, no intuito de praticamente dobrar a capacidade do porto naquele momento.<sup>625</sup>

Além do programa Brasil em Ação estruturar uma série de demandas do setor do agronegócio na área de infraestrutura, outra criação do governo federal, em 1996, foi o Fórum Nacional da Agricultura (FNA). Por vontade expressa de FHC, o FNA foi criado com o objetivo de formular soluções de política agrícola a partir da articulação entre governo e iniciativa privada.<sup>626</sup> Visando a essa articulação, o FNA era presidido pelo Ministério da Agricultura e tinha, em sua coordenação pública, o secretário executivo do Ministério e, na empresarial, Roberto Rodrigues. De acordo com Luiz Antônio Pinazza, gerente de negócios da Agroceres e diretor do Instituto de Estudos do Agribusiness da Abag, o FNA seria uma nova forma de se buscar desenvolvimento, já que o mercado sozinho seria incapaz de suprir em quantidades adequadas todos os bens e serviços necessários para o desenvolvimento das atividades rurais. Nesse sentido, Pinazza sinalizava para espaços em que o aparelho de Estado brasileiro deveria atuar, dentre os quais, a criação de infraestrutura em áreas rurais.<sup>627</sup>

O FNA chegou a receber uma edição especial da *Agroanalysis*, que contava com uma entrevista com FHC sobre o tema.<sup>628</sup> Segundo o presidente do Brasil, o Fórum foi criado para remover os obstáculos à inserção do agronegócio no mercado mundial, cada vez mais competitivo. Nessa missão, uma parceria com os empresários do setor seria fundamental para identificar problemas e propor e executar soluções, reduzindo custos, aumentando a produtividade, eliminando barreiras e impedindo a competitividade desleal. Nesse sentido, diversos grupos temáticos, que produziram relatórios no âmbito do FNA, apontaram para medidas urgentes a serem tomadas pelo governo e pela iniciativa privada em termos de transporte. Um exemplo foi o relatório do “Grupo Temático Soja, Milho e Sorgo”, que apontou a precária infraestrutura de transporte como um ponto de estrangulamento e indicou a necessidade de melhorar e integrar a malha de transportes, a partir do desenvolvimento do modal hidroviário e ferroviário, para permitir a intermodalidade. Essa intermodalidade reduziria o custo de transportes e, junto com uma melhoria da condição dos portos, aliada à redução das tarifas portuárias, colaboraria com a competitividade dos grãos no cenário internacional.<sup>629</sup>

Dois fatores conjunturais merecem ser destacados nesse contexto, pois ajudam a

---

<sup>625</sup> *Ibidem*.

<sup>626</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 17, n. 6, jun., 1997. p.6.

<sup>627</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 17, n. 8, ago., 1997. p.23.

<sup>628</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 17, n. 10, out., 1997.

<sup>629</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 18, n. 8, ago. 1998. p.47.



explicar as preocupações de empresários do agronegócio e do aparelho de Estado em torno do escoamento da produção de bens primários. Em primeiro lugar, o início da segunda metade da década de 1990 foi marcado por um aumento no preço das *commodities* e tal fator passou a ser percebido não apenas como uma consequência dos ciclos de altas e baixas do preço de tais bens no mercado internacional, mas como algo mais perene.<sup>630</sup> Tal percepção é resultado de uma análise de oferta e demanda. Pelo lado da demanda, a conjuntura e as expectativas são do aumento da população mundial e da renda, especialmente fora do núcleo dos países desenvolvidos, o que resulta no crescimento da demanda por alimentos. No lado da oferta, a expectativa é de diminuição da produção mundial, consequência da tendência de redução de subsídios e reformulação de políticas agrícolas nos países desenvolvidos, além das restrições ambientais. Esse cenário é compreendido como um ponto de mudança do comércio internacional, com a perspectiva de transferência de riqueza entre consumidores e produtores. Assim, nesse cenário, o editorial da revista *Agroanalysis* apontava que “se o Brasil permanecer na direção de se tornar um importador maciço de alimentos, logo estará entre os países aos quais caberá pagar a conta”.<sup>631</sup> Daí a necessidade da formulação de políticas em diversas frentes (infraestrutura, financiamento, redução de impostos) para garantir a estratégia de tornar o Brasil um grande produtor de alimentos para abastecer o mercado mundial.

Em segundo lugar, mas diretamente relacionado ao primeiro, está o que a *Agroanalysis* apontou como “fator China”.<sup>632</sup> Foi neste período que a revista passou a publicar uma série de reportagens que analisaram o mercado chinês, com estudos do crescimento populacional, da renda e da demanda por alimentos, em especial por carne, além de considerações sobre a capacidade produtiva do país em termos de tecnologia e disponibilidade de água e terras agricultáveis. Cabe destaque o “*Especial China – para onde vai a agricultura?*”, que começou na edição de setembro de 1996<sup>633</sup> e se estendeu até março de 1997,<sup>634</sup> com uma análise detalhada do mercado de alimentos na China e das políticas chinesas para o setor, tanto em termos de produção internas, quanto em termos de comércio internacional. Isso já evidenciava a expectativa do setor do agronegócio brasileiro de um aumento progressivo dos preços no mercado internacional em função da demanda chinesa, assim como a previsão de aumento das exportações para o China, caso estivessem garantidas ao setor as condições de produção e escoamento de forma competitiva. Até aquele momento,

---

<sup>630</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 16, n. 6, jun., 1996. p.6.

<sup>631</sup> *Ibidem*. p.6.

<sup>632</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 16, n. 7, jul., 1996. p.3.

<sup>633</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 16, n. 9, set., 1996. p.16.

<sup>634</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 17, n. 3, mar., 1997. p.3.

a China ainda não se configurava como o maior parceiro comercial do Brasil, posição ainda ocupada pelos Estados Unidos, e o setor do agronegócio tinha como principal destino das exportações a União Europeia.

Assim, junto às reivindicações em torno de uma infraestrutura voltada para o escoamento da produção, cresceram as demandas por uma atuação do aparelho de Estado no cenário externo que favorecesse o acesso dos produtos agrícolas a mercados internacionais. No contexto de abertura dos anos 1990, os empresários do agronegócio criticavam as medidas restritivas adotadas em dois principais mercados: a União Europeia e os Estados Unidos, especialmente em função das negociações entre o Mercosul e o primeiro bloco e das tratativas em torno da Alca. De acordo com Roberto Rodrigues, também foi no início da segunda metade da década que o aparelho de Estado brasileiro passou a dar mais importância à agropecuária nas tratativas internacionais. Nas suas palavras:

O Itamaraty, por sua vez, finalmente se empenha com vigor na defesa da agropecuária: o chanceler Luís Felipe Lampreia, na reunião da OMC realizada em Cingapura em dezembro passado [1996], manifestou a posição oficial de retomar com rapidez as discussões sobre a redução do protecionismo dos países desenvolvidos. E agora, pouco antes do início das discussões da Alca em maio próximo [1997], em Belo Horizonte, reitera o Itamaraty, ao mesmo tempo em que defende algum protecionismo para a indústria, a necessidade de que os norte-americanos baixem a guarda no caso das tarifas ou quotas para a importação de produtos agrícolas do Brasil.<sup>635</sup>

No que tange especificamente à Alca, a *Agroanalysis*, ao longo dos 10 anos de tratativas, publicou vários artigos e até uma edição especial sobre o tema.<sup>636</sup> Dentre as matérias, cabe destacar uma entrevista realizada com Gilman Viana Rodrigues, representante da CNA nas discussões para criação da Alca e responsável por negociar a posição do Mercosul com relação à mesma. Segundo ele, os empresários estavam se organizando em discussões como o Fórum Empresarial das Américas, como forma de chegar a um consenso sobre a Alca entre os diferentes setores. No que tange especificamente ao agronegócio, os empresários brasileiros se mobilizaram para que as negociações não fossem feitas à revelia de seus interesses, como teria sido no Mercosul, a partir do qual algumas tarifas agrícolas foram reduzidas e acabaram por beneficiar produtos argentinos.<sup>637</sup>

Gilman Rodrigues sinalizou para a necessidade de uma atuação conjunta do Mercosul nas tratativas da Alca, motivo pelo qual foi realizada uma reunião com representantes do setor agrícola do Brasil (CNA), da Argentina, do Paraguai e do Uruguai. Para ele, negociações

---

<sup>635</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 17, n. 4. abr., 1997, p.18.

<sup>636</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 17, n. 5, mai., 1997.

<sup>637</sup> *Ibidem*. p.3.

entre os membros do Mercosul foram difíceis, uma vez que os países já não contavam mais com subsídios à produção, diferentemente dos Estados Unidos, que se valeria dos recursos abundantes de um país desenvolvido para financiar seus programas agrícolas. Nas suas palavras:

A nossa região [do Mercosul] é o mercado mais aberto atualmente. Daí concluímos que a posição do setor agropecuário da região nas negociações no âmbito da Alca deverá ser de extrema cautela. O que queremos é que sejam reconhecidas as desigualdades e as diferenças estruturais entre os setores agropecuários de ambos os tipos de países: de um lado, os países desenvolvidos que subsidiam suas agriculturas e exportações e, de outro, as nações em desenvolvimento que não têm os mesmos programas agrícolas e não dispõem de fundos para competir com os países desenvolvidos do continente. Esse reconhecimento é uma das condições prévias para a adesão dos países em desenvolvimento às negociações para a formação da Alca.<sup>638</sup>

A posição do setor agropecuário brasileiro tanto nas negociações da Alca, quanto nas negociações da OMC, foi a de denúncia ao protecionismo dos países desenvolvidos com relação a sua produção rural, por meio de tarifas alfandegárias e/ou subsídio aos produtores, inicialmente e, posteriormente, barreiras sanitárias. Nesse sentido, um acordo entre os países do Mercosul em torno de um mesmo pleito nas negociações internacionais, seria fundamental para o êxito da estratégia, já que a região se configura como uma grande fornecedora de alimentos para o mercado mundial.

Diante do exposto, percebemos que já em 1996, depois de um ano de queda acentuada do preço dos produtos agropecuários, há um movimento do aparelho de Estado brasileiro de buscar garantir a competitividade do setor no cenário internacional. Tal movimento ocorre frente ao novo contexto político e econômico global e às demandas internas por um maior cuidado com aquilo que os empresários e intelectuais do agronegócio diziam ser a “âncora verde do Plano Real”.

A partir do final de 1997, é possível notar uma consonância nas páginas da revista acerca da importância do agronegócio para garantir receitas que reduzissem o então recente quadro de *déficit* na balança comercial brasileira, algo que, antes do Plano Real, não ocorria desde o início da década de 1980. Diante desse contexto, a exportação de produtos agrícolas é apontada como uma solução à restrição externa. Até aquele momento, o resultado negativo das transações correntes, nas quais a balança comercial exerce uma relevante influência, vinha sendo compensado pela liquidez de capitais no mercado internacional. Contudo, diante das recentes crises no México e na Tailândia, foi acendido um alerta aos economistas brasileiros para reversão desse cenário de abundância de capitais externos. Nesse sentido, a edição de

---

<sup>638</sup> *Ibidem.* p.3.

setembro de 1997 trouxe uma matéria que apontava o potencial exportador brasileiro, a partir de uma evidente vantagem comparativa na produção agrícola, como a solução para o *déficit* comercial do Brasil:

[...] faz-se necessária uma reflexão mais cuidadosa por parte dos economistas brasileiros sobre a possibilidade de o país apostar mais fortemente no desempenho do setor exportador agrícola como uma parte da solução da restrição externa. O caminho a ser seguido para realizar o pleno potencial da agricultura brasileira é conhecido: facilitar ao máximo o acesso à tecnologia, reduzir o custo Brasil e enfrentar o forte protecionismo dos nossos parceiros comerciais. A agricultura é o caminho mais rápido, mais barato e mais eficiente para resolver a restrição externa atual ao crescimento econômico sustentado.<sup>639</sup>

Essa estratégia para solucionar o *déficit* comercial do Brasil e amenizar as restrições externas foi colocada sistematicamente em prática a partir de 1999, com a crise cambial brasileira. Porém, desde 1997, FHC afirmava que a exportação do setor agropecuário tinha um grande espaço a ser conquistado e o governo objetivava apoiar tal conquista, eliminando obstáculos externos e internos à competitividade. No primeiro caso, FHC apontou como prioritária uma atuação nas negociações internacionais de modo a remover o subsídio à produção agrícola nos países desenvolvidos e expandir o comércio exterior. Já com relação aos obstáculos internos, o presidente foi incisivo com relação à infraestrutura:

Internamente, o governo está investindo no aprimoramento da infraestrutura física e da base legal, de modo a estimular a produção, a circulação, o transporte e a comercialização interna e externa, dos produtos agrícolas. A meta é diminuir sensivelmente o custo Brasil, tornando os produtos brasileiros mais competitivos.<sup>640</sup>

De ações que já haviam sido postas em práticas, FHC citou a revisão dos impostos que incidiam sobre as exportações; a privatização de terminais portuários e de quase a totalidade da malha ferroviária; e medidas de estímulo ao transporte fluvial e de cabotagem.

Quando questionado sobre a prioridade que a agricultura teria em um possível segundo mandato, FHC destacou que tinha um compromisso permanente com o setor, em função da sua notável capacidade de criação de emprego, geração e distribuição de renda, além do seu papel crucial na melhoria da inserção do Brasil no cenário internacional. Nas suas palavras:

O presente e o futuro do Brasil estão intrinsecamente ligados à agricultura. Não quero especular sobre um eventual segundo mandato, mas posso assegurar que meu governo continuará a promover o desenvolvimento da agricultura nacional, seja no apoio às inovações tecnológicas, que dependem do ensino e da pesquisa, seja no aperfeiçoamento da infraestrutura e conseqüentemente redução do custo Brasil. O

<sup>639</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 17, n. 9, set. 1997. p.10.

<sup>640</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 17, n. 10, out. 1997. p.2.

agricultor nacional já provou que é competitivo e o governo fará o que for possível para facilitar as atividades do setor, que é, repito, essencial para o futuro do Brasil.<sup>641</sup>

A percepção de uma agenda governamental mais atenta aos interesses do agronegócio a partir de 1996 também foi apontada por Roberto Rodrigues que, em artigo para a *Agroanalysis*, em janeiro de 2018,<sup>642</sup> disse que, possivelmente, o governo nos dois anos anteriores teria se dado conta da capacidade da atividade agrícola em resolver os problemas da balança comercial, a isso se devia à criação do FNA e à defesa da comercialização de produtos agrícolas nas bolsas, especialmente na Bolsa de Mercadorias & Futuros, atual B3.

No mesmo sentido, Sérgio Barroso,<sup>643</sup> presidente da Associação Brasileira das Indústrias de Óleo Vegetal (Abiove), destacou a existência de uma reversão no quadro de negligência do governo com relação ao agronegócio, identificando uma vontade política de apoiar a agricultura, com redução de taxa de juros e aportes do BNDES para estimular os ganhos de produtividade no campo. Contudo, sinalizou, também, para a necessidade de realização de grandes projetos de infraestrutura adequadas para impulsionar a produção do setor, especialmente nas hidrovias e ferrovias, fundamentais para o setor de grãos.<sup>644</sup>

No que tange à realização desses grandes projetos de infraestrutura, Guilherme Dias, professor da FEA - USP, em artigo para a *Agroanalysis*, identificou que o governo FHC havia optado por privilegiar investimentos estratégicos na infraestrutura hidroviária e ferroviária nas regiões Norte e Nordeste do país, especialmente nos rios Madeira e Araguaia-Tocantins, consolidando a competitiva rota de expansão da soja. Mas alertou para a necessidade de cooperação no âmbito do Mercosul para unificar o sistema de transporte hidroviário Tietê-Paraná com o Paraguai-Paraná, de forma a redesenhar o mercado de grãos no bloco, com forte impacto no mercado internacional.<sup>645</sup> Sob tal perspectiva, podemos observar como a coordenação da integração regional poderia beneficiar a produção e o escoamento de grãos, não somente em termos de alinhamento de pautas para negociações em torno da Alca e dos acordos Mercosul x União Europeia, mas também para compor estratégias de criação de infraestrutura para melhorar a competitividade da região. Isso não significa que outras estratégias de escoamento da produção brasileira não deveriam ser priorizadas, como é o caso da infraestrutura de acesso de grãos aos portos do Norte e Nordeste, mas apresenta outras

---

<sup>641</sup> *Ibidem*. p.3.

<sup>642</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 18, n. 1, jan. 1998. p.13.

<sup>643</sup> Barroso também foi presidente da Cargill no Brasil e secretário de Estado de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais, empossado pelo então governador Aécio Neves, em 2009.

<sup>644</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 18, n. 7, jul. 1998. p.3.

<sup>645</sup> *Ibidem*. p.22.

possibilidades de distribuição, tendo em vista as perspectivas de aumento da demanda mundial por alimentos.

Em função dessa perspectiva, a *Agroanalysis* de julho de 1998 trouxe um artigo elaborado por Renato Pavan, engenheiro que teve participação na elaboração do Projeto Brasil em Ação, junto com Eliezer Batista. Para Pavan, o aumento das exportações do Brasil em toda cadeia do agronegócio dependeria do aumento da competitividade nas áreas de armazenagem, transporte e logística. Em seu artigo, ele analisou os custos logísticos do transporte da soja no Brasil, na Argentina e nos EUA e identificou uma total inadequação da matriz de transportes brasileira, especialmente se comparado aos outros dois países.<sup>646</sup>

Pavan levantou dados da Abiove de que no Brasil, a matriz de transporte de soja era constituída por 5% de hidrovias, 28% de ferrovia e 67% de rodovia, o que fazia com que o custo médio de transporte de grão até os portos fosse de US\$35 por tonelada, mais do dobro dos custos da Argentina e dos EUA, com uma média de US\$ 17 e US\$14, respectivamente. Igualmente, o custo com despesas portuárias no Brasil também era mais de duas vezes maior do que nos EUA e na Argentina. Enquanto estes tinham uma despesa portuária de US\$ 3 por tonelada, os gastos portuários no Brasil tinham uma média de US\$8.<sup>647</sup>

Para reverter esse quadro que afetava diretamente a competitividade do país com relação aos outros dois grandes produtores de grãos, na área de transportes, Pavan ressaltou a importância de construir terminais multimodais das hidrovias e ferrovias e adequar e ampliar os terminais portuários. Sua perspectiva, que deu origem ao livro *Brasil na onda verde do progresso*, era de que a matriz de transporte da soja no Brasil pudesse ser readequada para 18% de hidrovias, 60% de ferrovia e 22% de rodovia, reduzindo o custo de transporte do grão de US\$ 35 para US\$ 22, com significativo aumento de ganhos ao produtor.<sup>648</sup>

Essa percepção da urgência de uma melhora na infraestrutura para aumentar a produção de grãos foi compartilhada também por Antônio Chavaglia, produtor e presidente da Comigo, cooperativa com sede administrativa em Rio Verde e composta de mais de 50 importantes produtores rurais de Goiás. Chavaglia citou a importância dos corredores de exportação, dando ênfase ao papel das ferrovias, especialmente a Norte-Sul e a Leste-Oeste.<sup>649</sup> Um apoio nessa e em outras áreas (financiamento, liquidez, políticas comerciais

---

<sup>646</sup> *Ibidem*. p.25.

<sup>647</sup> *Ibidem*. p.27.

<sup>648</sup> O preço das *commodities* no mercado mundial não é definido pelos produtores brasileiros, sendo assim, redução nos custos de produção e distribuição representam ganhos diretos para o produtor, não só pelo escoamento de sua produção, mas também pela redução do custo de transporte dos insumos necessários à produção.

<sup>649</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 18, n. 8, ago. 1998. p.6.

internacionais) seria fundamental, caso o governo quisesse atingir a anunciada meta de produção de 100 milhões de toneladas de grãos. Caso contrário, por mais que os produtores fossem capazes de garantir uma produção de baixos custos dentro da porteira, sem garantias de preços no mercado interno e sem infraestrutura adequada para exportação, o setor não se arriscaria em tal empreitada.

Na mesma edição, a revista publicou uma análise da possibilidade de aumento da produção de grãos no Brasil, com números bastantes expressivos, como forma de chamar atenção para um gigantesco potencial de expansão da fronteira agrícola brasileira e, ao mesmo tempo, indicar os entraves estruturais para tal movimento, com ênfase na área de infraestrutura de transportes. Segundo a matéria, no Centro-Oeste, o cerrado brasileiro ainda disporia de 150 milhões de hectares a serem explorados, dos quais 90 milhões estariam aptos a produzir grãos, o que tornava a região notável por ser “uma das últimas regiões contínuas para expansão agrícola no mundo.”<sup>650</sup> Contudo, no que tange aos entraves, “a região que detém hoje o maior potencial de produção agrícola no país se vê ilhada por fatores estruturais que eliminam a competitividade de seus produtos”.<sup>651</sup>

Assim, tal matéria evidenciava uma relação entre a expectativa de aumento da produção de grãos, dentro de um contexto de previsão de expansão da demanda internacional por alimentos, e a pressão do setor por infraestrutura para garantir não só o escoamento da produção de grãos, mas também o recebimento de insumos. No que tange ao escoamento, a matéria apontou para: a) o corredor da hidrovia Madeira-Amazonas, de Mato Grosso a Itacoatiara (AM), com saída para o exterior beneficiando a soja; b) o complexo modal da hidrovia Paraná-Tietê, permitindo acesso ao oeste do Paraná, com perspectiva de conexão até o porto de Paranaguá por meio da Ferroeste; c) uma grande expectativa em torno da ferrovia Leste-Oeste, prevista para cortar o estado de Mato Grosso, chegando a Rondonópolis (MT) e, posteriormente, ao sudoeste de Goiás.<sup>652</sup> Como veremos, obras que garantem essas e outras rotas para o escoamento da produção de grãos serão incluídas na carteira de projetos da IIRSA e muitas de suas bases foram expressas no Plano Plurianual de 2000-2003, coincidindo com o período de amplo esforço do aparelho de Estado brasileiro de promover políticas para apoiar a produção, a comercialização e o escoamento de *commodities*, especialmente de grãos.

---

<sup>650</sup> *Ibidem.* p.23.

<sup>651</sup> *Ibidem.* p.23.

<sup>652</sup> *Ibidem.* p.23.

#### 4.2 A virada do século: o PPA (2000-2003), a IIRSA e as negociações internacionais

A virada do século XX para o século XXI foi marcado por importantes fatores dentro e fora do Brasil, que têm relação com o agribusiness e com a preparação do terreno para a sua brutal expansão no início do novo século.

Em janeiro de 1999, o Banco Central do Brasil abandonou o regime de bandas cambiais, o que reverteu rapidamente a sobrevalorização da moeda brasileira em relação ao dólar. Tal medida foi adotada diante de um quadro de fuga de capitais, frente às crises que vinham ocorrendo em vários lugares do mundo, como México, em 1994, sudeste asiático, em 1997, e Rússia, em 1999. A fuga de capitais comprometia a política de aposta na entrada de capital externo para financiar os *déficits* na conta corrente, apoiada por taxas de juros elevadas. Com juros e câmbio elevados, o setor produtivo interno sofreu forte impacto, o que contribuiu para um quadro de alto desemprego no final da década.

Esses temas foram sistematicamente abordados pela *Agroanalysis*, que permaneceu colocando a aposta no setor do agronegócio como saída para o quadro de crise do final da década, indicando estratégias para a entrada do país no novo século. Tal estratégia de tentar imputar ao agronegócio uma imagem positiva, de setor responsável pelo bem estar econômico e social do país era indicada por pessoas como Roberto Rodrigues.

Rodrigues chamou atenção para a necessidade de lançar mão de argumentos, já utilizados em lugares como a União Europeia, de que a atividade rural seria um agente da estabilização social, uma vez que garantiria comida e segurança alimentar, evitando que famintos promovessem saques e desestabilizassem a ordem. Além disso, os agricultores seriam responsáveis pela integridade nacional, por meio da ocupação espacial do território; pelo equilíbrio de empregos na cidade, já que não disputariam postos urbanos; e por contribuir para a proteção do solo e para a qualidade da água e do ar, já que desses fatores dependeria o futuro da produção de alimentos. Nesse artigo de Roberto Rodrigues, a importância da utilização desses argumentos está no fato de que os produtores concorrentes internacionais também os utilizam como forma de obter apoio do aparelho de Estado e da sociedade como um todo.<sup>653</sup> Entretanto, cabe sinalizar que o setor competitivo ao qual Rodrigues está se referindo é o agronegócio, que produz *commodities*, cujo destino da produção é majoritariamente para além das fronteiras e não para abastecer o mercado interno de

---

<sup>653</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 18, n. 11, nov. 1998. p.82.



alimentos. Além disso, não é possível ignorar os diversos estudos que se dedicam a mostrar os impactos ambientais e socioambientais da expansão do agronegócio.<sup>654</sup>

O que se pode ser percebido, no entanto, é a intensificação de políticas que tiveram um impacto positivo para o setor do agronegócio, de forma a promover suas exportações, a começar pela rápida desvalorização do real. Como apontado por um artigo de Cesar Borges de Souza<sup>655</sup> para a *Agroanalysis*, a mudança na política cambial foi favorável para a agricultura em geral, especialmente para os produtos geralmente exportados, como a soja.<sup>656</sup> Ainda que isso tivesse acarretado o aumento de custo de alguns insumos importados, a maior parte dos custos de produção de *commodities* foram decorrentes do mercado interno. Como o preço de tais *commodities* é decidido no mercado internacional, não tendo relação direta com os custos nacionais de produção, a desvalorização cambial implicava diretamente em um aumento da renda do produtor, o que representaria um maior interesse na expansão da produção para a exportação.

Por outro lado, Ademerval Garcia, presidente da Associação Brasileira dos Exportadores de Cítricos, chamou atenção para o fato de que a desvalorização cambial sozinha não iria promover o aumento das exportações. Assim, se fosse de real intenção do governo brasileiro a promoção das exportações, como estratégia, seria necessária conectar as iniciativas da área de comércio exterior com a área de transportes. Nas suas palavras:

A Câmara de Comércio Exterior (Camex), uma ideia muito boa, não tem como membro o Ministério dos Transportes. Não considerar a logística de transportes como parte crucial do processo de exportação é admitir que não se sabe nada sobre exportação. Exportar como, se isso se faz por ferrovia, rodovia, portos? Por aí que se vê que não é o câmbio que vai estimular nossas exportações. Nunca resolveu no passado e não vai resolver agora.<sup>657</sup>

Além da necessidade de estruturação física do escoamento da produção como condição necessária ao aumento das exportações, outro ponto sistematicamente abordado pela *Agroanalysis*, como condição necessária para essa estratégia foi o das negociações internacionais. Já em fevereiro de 1999, a *Agroanalysis* apontava para uma mudança da participação do Brasil nos fóruns internacionais. Utilizando como exemplo o *World Economic Forum* daquele ano, Roberto Rodrigues sinalizou para uma atuação destacada em Davos. Nas

<sup>654</sup> Um bom exemplo é o levantamento feito por Eliane Moreira e Jonismar Barbosa sobre a inserção do agronegócio da soja no município de Santarém, especialmente a partir dos projetos de infraestrutura recebidos na região para o escoamento da produção. Ver: MOREIRA, Eliane Cristina Pinto; BARBOSA, Jonismar Alves. Impactos Socioambientais da expansão do agronegócio da soja na região de Santarém-PA e a crise dos instrumentos de governança ambiental. *Revista Jurídica Da FA7*, 14(1), 73-87.

<sup>655</sup> Diretor do Grupo Caramuru

<sup>656</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 19, n. 3, mar. 1999. p.16.

<sup>657</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 19, n. 5, mai. 1999. p.4.

suas palavras, “o Brasil não é mais visto como uma *banana republic* e passou a novo e importante marco na geopolítica global”.<sup>658</sup> Rodrigues apontou para a necessidade de utilizar essa nova posição como forma de se impor no cenário internacional, especialmente na Rodada do Milênio da OMC, no fim daquele ano, que estava prevista para definir as regras para comercialização de produtos agrícolas no mercado mundial. Nesse sentido, o cenário da virada do século se colocava com possibilidade de negociação de redução das tarifas e subsídios agrícolas nos países desenvolvidos, especialmente dos EUA e da União Europeia. Paralelamente, havia expectativa de melhoria da renda de vários setores do agronegócio brasileiro com a redução do câmbio, o que atrairia investimentos na área, ampliação da fronteira agrícola, aumento do volume da produção, crescimento da participação nos mercados mundiais e equilíbrio da balança comercial. Rodrigues apontava, assim, para uma grande chance que se abriria ao país de crescimento a partir do agronegócio, para qual o governo deveria estar sensível de forma a aproveitar, junto ao setor privado, a oportunidade dessa onda.<sup>659</sup>

Mas as negociações da Rodada do Milênio não resultaram em efetivos acordos que facilitassem o acesso da produção agropecuária brasileira aos países centrais. Se muitos apontaram para um fracasso nas negociações, para Roberto Rodrigues, elas não representavam nem um fracasso e nem um sucesso, porque não teria sido negociada agenda alguma. De qualquer maneira, o presidente da Abag apontou que nas negociações, o aparelho de Estado brasileiro se fez presente, defendendo o interesse do agronegócio como interesses do Brasil. Nas suas palavras:

Lá encontrei além de líderes rurais, uma fantástica delegação brasileira: três ministros – Agricultura, Indústria e Comércio e Relações Exteriores; uma dúzia de diplomatas da melhor qualidade; representantes parlamentares de todos os principais partidos e líderes sindicais. A presença de toda essa gente provocou uma grande mudança na visão que o governo tinha da agricultura. Lá não foram apenas os agricultores brasileiros que se manifestaram, mas o Brasil, pois no final se falava uma língua só: ou se negociava tudo, ou não se negociava nada. E foi o que prevaleceu de nossa parte. Essa foi a primeira vez que o governo brasileiro se manifestou clara e firmemente num foro internacional, em defesa da nossa agricultura. Como pudemos perceber, especialmente no discurso do ministro Tápias, houve uma mudança de conceito: os interesses da agricultura coincidem com os do governo e do Brasil. A mesma coisa ocorreu com o ministro Pratini de Moraes.<sup>660</sup>

A fala de Roberto Rodrigues evidenciava um esforço de agentes do aparelho de Estado brasileiro na defesa dos interesses do agronegócio nas negociações internacionais, como se

---

<sup>658</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 19, n. 2, fev. 1999. p.74.

<sup>659</sup> *Ibidem*. p.74.

<sup>660</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 20, n. 1, jan. 2000. p.4-5.

esses fossem interesses nacionais. Tal confluência de posicionamento parece ter sido resultado da capacidade do setor de se organizar de forma a pautar atuação de agentes políticos e de um exitoso exercício de apresentar o agronegócio como a saída para os problemas enfrentados pelo país naquele momento.

Um exemplo dessa atuação foi a organização de um livro intitulado “*Reestruturação no agribusiness brasileiro: agronegócios no terceiro milênio*”,<sup>661</sup> que foi entregue por Roberto Rodrigues a Fernando Henrique Cardoso.<sup>662</sup> Organizado por Luiz Antonio Pinazza e Regis Alimandro, o livro publicado por uma parceria entre *Agroanalysis*, FGV e Abag contava com uma série de artigos que traçavam o panorama geral dos maiores desafios do agronegócio brasileiro frente ao novo milênio e sugerem linhas de atuação.

Dentre os pontos analisados, destacamos aqueles que são relevantes para o nosso objeto de estudo: as negociações internacionais e os projetos de infraestrutura. No primeiro caso, cabe destaque ao artigo de Mauro de Resende Lopes, que ressaltou os três grandes eventos referentes às negociações internacionais que aconteceriam naquele ano de 1999: uma reunião dos grupos negociadores da agricultura na Alca; um encontro de presidentes da América Latina e da Europa para aprofundar o Acordo Quadro assinado, em 1995, entre o Mercosul e a União Europeia; e a Rodada do Milênio da OMC. Nesses três eventos, os interesses do agronegócio estariam em jogo, o que demandaria organização da cadeia produtiva com demandas conjuntas e não negociadas individualmente por setor (agroindústria, agricultura, etc.). Só de forma integrada, para Lopes, seria possível vencer a falta de capital político nessas negociações. Do mesmo modo, uma articulação com o Mercosul e com os demais países da América do Sul contribuiria para arregimentar capital político nas negociações internacionais.<sup>663</sup>

Em termos de prioridade das negociações, no sentido de entender portas que podem ser abertas ou fechadas a depender do pêndulo que se faça no cenário internacional, Lopes citou estudos realizados pela FGV que indicaram qual seria a integração mais vantajosa para o Brasil. Em suas palavras: “[...] em termos de perspectivas, não há por que hesitar entre as duas opções [Alca e Mercosul x UE), quando se consideram os interesses do Brasil. A prioridade para o país é o Mercosul e a do Mercosul deve ser a integração com a União Europeia”.<sup>664</sup>

---

<sup>661</sup> PINAZZA, Luis Antonio; ALIMANDRO, Regis (orgs). *Reestruturação no agribusiness brasileiro: agronegócios no terceiro milênio*. Rio de Janeiro: Abag/Agroanalysis/FGV, 1999.

<sup>662</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 19, n. 7, jul. 1999. p.2.

<sup>663</sup> LOPES, Mauro de Resende. As negociações comerciais e o setor do agribusiness. In: PINAZZA, Luis Antonio; ALIMANDRO, Regis (orgs). *Reestruturação no agribusiness brasileiro: agronegócios no terceiro milênio*. Rio de Janeiro: Abag/Agroanalysis/FGV, 1999. p. 160.

<sup>664</sup> *Ibidem*. p. 153.

Isso porque, comparando os ganhos comerciais provenientes de uma integração com a Alca e os ganhos de uma integração do Mercosul com a União Europeia, o volume de exportações neste caso, especialmente de grãos, oleaginosas e produtos pecuários, seria muito maior que naquele.<sup>665</sup> Além disso, a integração com a Alca poderia ser especialmente danosa para setores estratégicos do agronegócio no Brasil, como o café e o complexo sucroalcooleiro, que têm uma grande produção, mas a não a única dentro da Alca.

No segundo caso, o dos projetos de infraestrutura, o livro entregue a FHC trazia análises do sistema de transporte como um todo, especialmente comparando os custos de transporte de soja com outros países produtores concorrentes, como EUA e Argentina. A partir dessa análise comparativa, a obra chamava atenção para a necessidade de uma revisão na matriz de transporte de cargas no Brasil; para uma modernização nos portos, de forma a expandir sua capacidade operacional e reduzir os custos; e uma aposta cada vez maior na multimodalidade, conectando rodovias, ferrovias e hidrovias, com terminais adequados para transbordo, de forma a otimizar o tempo e o custo e evitar perdas no transporte de cargas.<sup>666</sup>

A análise desse documento demonstra que muitas das demandas colocadas pelo setor do agronegócio como condição para a sua reestruturação e alavancagem no novo milênio foram atendidas nesse período de virada do século. Com relação às negociações internacionais, isso se evidenciava na sinalização aqui exposta de Roberto Rodrigues para a confluência de discurso nos fóruns internacionais entre agentes do Estado brasileiro e empresários do setor do agronegócio, em torno de um só interesse, projetado como interesse nacional.

No que tange à infraestrutura, as demandas do setor são notadamente inseridas nos planos do governo na virada do século. Isso pode ser observado tanto no Avança Brasil (PPA 2000-2003), quanto no lançamento da IIRSA e de seu Plano de Ação.

O Avança Brasil recebeu especial atenção da revista *Agroanalysis*, responsável pela elaboração e publicação de uma entrevista com o ministro de transportes, Eliseu Padilha. Os investimentos no programa elegeram os eixos de integração como fundamentais para a estruturação de desenvolvimento brasileiro e objetivam retirar a multimodalidade do plano institucional e levá-lo à prática, dando ênfase aos setores hidroviário e ferroviário. Dessa

---

<sup>665</sup> Tabela com variações do volume de exportação frente à possibilidade de associação Mercosul – Alca – União Europeia pode ser visto em: *Ibidem*. p. 152.

<sup>666</sup> PINAZZA, Luis Antonio; ALIMANDRO, Regis. Agregação de valor no agribusiness. In: PINAZZA, Luis Antonio; ALIMANDRO, Regis (orgs). *Reestruturação no agribusiness brasileiro: agronegócios no terceiro milênio*. Rio de Janeiro: Abag/Agroanalysis/FGV, 1999. p. 242

forma, seria possível reorganizar a matriz de transporte no Brasil,<sup>667</sup> com maior participação e combinação de modais mais econômicos, especialmente de hidrovias que, dada a dimensão continental do país e a distância das zonas de produção agrícola dos portos, é o meio mais barato para o escoamento da produção.

Apesar do programa Avança Brasil contar com plano de gestão e investimentos em diversas áreas, o setor da infraestrutura recebeu especial destaque e volume de investimentos e muitas obras respondiam diretamente às principais reivindicações do setor do agronegócio para o escoamento da produção, especialmente no que tange à crítica feita à matriz de transportes brasileira, muito custosa para o escoamento de grãos. Nesse sentido, observa-se um amplo planejamento de investimentos para execução de obras de ferrovias e, especialmente hidrovias, como a hidrovia do Madeira, Araguaia-Tocantins, São Francisco, Tietê-Paraná, Paraná-Paraguai e Parnaíba.<sup>668</sup> Tais investimentos foram planejados apostando na multimodalidade como forma de transporte mais eficiente, considerando custo e tempo. Para o editorial da *Agroanalysis* de maio de 2000,

Não é de hoje que se debate multimodalidade dos transportes no país. Os primeiros sinais da crise do petróleo [...] fizeram nascer e fortaleceram a consciência nacional sobre a necessidade de alternativas de transportes diversificados em uma nação até então dependente do modo rodoviário. Com o avanço da fronteira agrícola e o conseqüente aumento do peso dos custos de transporte sobre os preços finais dos produtos agropecuários, começou a tomar corpo a crítica a respeito da constituição da matriz brasileira de transportes. E quando a interiorização da exploração agropecuária atingiu a área de influência de grandes rios veio à baila a necessidade de otimizar a utilização das vias hídricas como vetores de transporte. [...] estão em curso as primeiras providências para diminuir a dependência do transporte de carga rodoviário no país – uma importante colaboração para aumentar a competitividade do agronegócio brasileiro.<sup>669</sup>

Se o Avança Brasil contou com projetos que servem de colaboração para aumentar a competitividade do agronegócio brasileiro, tal colaboração não é tangencial e sim expressa em macro-objetivos centrais do programa, que trouxe em sua redação final as metas de atingir US\$ 100 bilhões de exportação até 2002<sup>670</sup> e de aumentar a competitividade do agronegócio.<sup>671</sup> Estudos que embasaram o Plano identificaram regiões muito favoráveis para a

<sup>667</sup> Naquele momento, segundo Eliseu Padilha, a distribuição do transporte total de volumes se daria 60% por rodovias, entre 22% e 23% por ferrovias e 17% por hidrovias. *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 20, n. 5, mai. 2000. p.4.

<sup>668</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 20, n. 5, mai. 2000. p. 15.

<sup>669</sup> *Ibidem*. p.7.

<sup>670</sup> Macro-objetivo 4. CONGRESSO NACIONAL. *Plano Plurianual 2000/2003*. Redação Final. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/PPA\\_2000\\_2003/arquivo\\_senado/04Parecer%2017\\_2000/RedFinal1.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/PPA_2000_2003/arquivo_senado/04Parecer%2017_2000/RedFinal1.pdf)>. Acesso em: 29 de mai, 2023.

<sup>671</sup> Macro-objetivo 5. CONGRESSO NACIONAL. *Plano Plurianual 2000/2003*. Redação Final. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/PPA\\_2000\\_2003/arquivo\\_senado/04Parecer](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/PPA_2000_2003/arquivo_senado/04Parecer)>

produção de grãos, contrastando com o alto custo para o seu transporte, podendo este chegar a representar 35% do custo final do produto.<sup>672</sup>

O planejamento do PPA 2000-2003 foi embasado por um estudo encomendado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o BNDES, por meio de uma licitação internacional que elegeu a consultoria formada pela Booz Allen & Hamilton, Bechtel Internacional e ABN Amro Bank, o Consórcio Brasiliana. Esse estudo sobre as realidades e potencialidades regionais e sobre os obstáculos ao crescimento do país visava a orientar um planejamento estratégico do governo federal.<sup>673</sup> O trabalho durou 33 meses e identificou nove eixos nacionais de integração e desenvolvimento, orientados por vários fatores, dentre os quais fluxos de mercadorias e serviços, tendo como ponto de partida a inserção do Brasil na economia mundial. O estudo identificou uma carteira de projetos de infraestrutura que teriam efeito multiplicador e desencadeariam novos investimentos. Tais projetos foram estruturados de forma integrada, com projetos de ferrovias associados outros de rodovias, hidrovias, portos, energia elétrica e telecomunicações.<sup>674</sup>

A mesma edição da *Agroanalysis* que trouxe essas informações sobre o PPA e sua base na multimodalidade, do início dos anos 2000, abordou a importância das hidrovias para o transporte no Brasil, em particular, e na América do Sul, no geral. A edição vai além de indicar o que já vinha sendo sistematicamente abordado nas edições anteriores, de que o transporte hidroviário seria o mais barato e mais indicado para o transporte de grãos em trechos de longa distância e apresentou estudos sobre o possível impacto de investimentos em hidrovias para o escoamento da produção de grãos, em especial da soja.

Um exemplo é uma matéria específica sobre a Hidrovia Paraguai-Paraná, que une Cárceres, em Mato Grosso, a Buenos Aires, na bacia do Prata, sendo a segunda maior hidrovia da América do Sul, atrás apenas da bacia Amazônica. Ela foi indicada pela matéria como aquela que tem o maior potencial de desenvolvimento, especialmente para o escoamento das safras de grãos do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul, que teriam a maior fronteira agrícola a ser explorada no mundo, com o crescimento constante da produção de grãos. Analisando somente a produção da região de Cárceres do ano de 1999 (6,5 milhões de toneladas), uma parcela muito pequena foi escoada por hidrovia, com mais de 6 milhões de toneladas escoadas por estradas até os portos de Santos ou Paranaguá. Tal cenário foi

---

%2017\_2000/RedFinal1.pdf >. Acesso em: 29 de mai, 2023

<sup>672</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 20, n. 5, mai. 2000. p.7.

<sup>673</sup> CONSORCIO BRASILIANA. *Identificação de oportunidades de investimentos públicos e/ou privados nos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento*. Brasília, 1999.

<sup>674</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 20, n. 5, mai. 2000. p.14

associado à falta de investimentos na hidrovia, que encareceria o transporte de grãos em cerca de 25 dólares por tonelada, o que precisaria ser revisto, especialmente diante de perspectivas de um salto na produção de grãos nos anos seguintes.<sup>675</sup>

Tal hidrovia mereceu especial destaque em outra iniciativa do governo federal brasileiro, também influenciada pelos estudos que embasaram o PPA 2000-2003 e lançada no mesmo ano, alguns meses depois: a IIRSA. A aposta na multimodalidade e a confluência em torno de eixos de integração agora extrapolavam as fronteiras nacionais. Para além do fato da IIRSA ter sido proposta aos demais presidentes da América do Sul por Fernando Henrique Cardoso, o próprio documento do BID apresentado na Reunião de Presidentes que foi o pontapé inicial da IIRSA, “*Un nuevo impulso a la integración de la infraestructura regional em América del Sur*”,<sup>676</sup> faz referência aos estudos do consórcio Brasiliana.

Dessa forma, a IIRSA, além de incorporar os estudos que embasavam um planejamento nacional da infraestrutura brasileira, agregava toda América do Sul, permitindo não só a integração física do continente, mas a integração do Brasil ao oceano Pacífico. O debate de busca de saída para o Pacífico se intensificou no Brasil na virada do século, embora já tenha sido alvo de aspirações anteriores.<sup>677</sup> Tal intensificação parece ter sido reflexo de fenômenos da década de 1990 já apontados no capítulo 1, como a liberalização financeira e comercial; processos de integração regional sob a égide do regionalismo aberto; agigantamento de determinados grupos empresariais na economia brasileira; e, especialmente, com as expectativas de crescimento e abertura da China.

No que tange a este último ponto, a *Agroanalysis* acompanhou em diversas edições a entrada da China na OMC. Se ao longo da década de 1990 a revista sinalizava para um inevitável aumento da demanda de produtos agrícolas por parte da China, em especial da soja, em agosto de 2000 a revista já lançava notas sobre a possibilidade de entrada do país asiático na OMC, que levaria a uma abertura ainda maior de sua economia e uma crescente demanda

---

<sup>675</sup> *Ibidem.* p.37.

<sup>676</sup> BID. *Un nuevo impulso a la integración de la infraestructura regional em América del Sur*. Departamento de Integración y Programas Regionales; Departamento Regional de Operaciones 1; Departamento Regional de Operaciones 3, 2000.

<sup>677</sup> Aqui destacamos o trabalho de Miguel de Souza, que, apesar de identificar os debates sobre integração do Brasil ao Pacífico como anteriores à Segunda Guerra, realizou importante estudo empírico sobre tal possibilidade e indicou sua urgência na última década do século XX, como meio de consolidar a integração latino-americana e alcançar novos mercados. Seu trabalho é um relato da Caravana da Integração Brasil-Peru-Bolívia, organizada pela Federação das Indústrias do Estado de Rondônia, composta especialmente por empresários e políticos. Nas suas próprias palavras: “A Caravana venceu condições adversas, desde a exuberante floresta amazônica, e passando pelas gélidas paragens do Altiplano Andino chegou ao Pacífico, provando que já é possível um intercâmbio comercial e cultural com os nossos vizinhos latino-americanos num primeiro momento e, posteriormente, com o sonhado mercado asiático”. SOUZA, Miguel de. *Caravana da integração Brasil-Peru-Bolívia: a saída para o Pacífico*. Porto Velho: CNI/FIERO, 1993. p.8.

de proteína por sua população.<sup>678</sup>

Paralelamente, a revista publicou os resultados de um trabalho realizado pelo *International Food Policy Research Institute*, indicando que o trabalho mereceria atenção especial por parte do agronegócio brasileiro, ao expor um horizonte de expectativas de projeções até 2020, que deveria servir de montagem de um plano estratégico por parte do governo e da iniciativa privada. As pesquisas indicaram as expectativas de um crescimento mundial da demanda de 39% nos cereais, 58% na proteína animal e 37% em raízes e tubérculos. Um terço desse aumento viria apenas de dois países: Índia e China.<sup>679</sup> Enquanto isso, cresciam na revista as denúncias aos tradicionais parceiros comerciais do Brasil, como os EUA e a União Europeia, em função das barreiras ao comércio de produtos agrícolas, com práticas de *dumping*, barreiras sanitárias e tarifárias, subsídio aos produtores agrícolas, etc.<sup>680</sup>

Além disso, diversos artigos também retratavam um descontentamento com o rumo das negociações dentro da OMC e no âmbito da Alca. Pratin de Moraes, ministro da Agricultura, em entrevista à *Agroanalysis*, chegou a dizer que “o Brasil cansou e a agricultura brasileira cansou, desde a Rodada do Uruguai em particular, de ver promessas de abertura de mercado que nunca se confirmam, enquanto nós abrimos o mercado de manufaturados”.<sup>681</sup> Também criticou fortemente os subsídios praticados pelos países desenvolvidos, que distorcem os preços internacionais e afetam a competitividade do Brasil:

Somos competitivos em termos internacionais, mas não do ponto de vista do Tesouro. Competimos até a porteira da fazenda; podemos competir até o porto. Mas não dá para comparar o Tesouro do Malan com o Tesouro de Washington, com o Tesouro de Tóquio, com o de Bruxelas. Essa é a grande preocupação do agronegócio brasileiro e o Ministério da Agricultura procura resgatar essa preocupação e levar ao plano das negociações. Não podemos admitir mais subsídios à exportação, nem apoios internos à agropecuária que representam distorções nos preços de mercado internacional.<sup>682</sup>

As críticas também se colocam sobre a atuação dos EUA na Alca, apontados por adotar uma política ambígua para a agropecuária, que poderia ser uma ameaça para demais países americanos:

O governo brasileiro tem toda razão de reclamar dos EUA na questão dos subsídios e do protecionismo agrícola. Se é verdade que o comércio internacional não é um jogo de soma nula, como Ricardo ensinou há praticamente 200 anos, é igualmente verdade que, se esse comércio não funcionar segundo uma lógica liberal igualitária, acaba sendo seletivo e privilegiando sempre o país que mais usar os fatores de

<sup>678</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 20, n. 8, ago. 2000. p.22.

<sup>679</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 20, n. 9, set. 2000. p.55.

<sup>680</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 20, n. 10, out. 2000. p.45.

<sup>681</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 20, n. 11, nov. 2000. p.5.

<sup>682</sup> *Ibidem*. p.5.



produção, capital e tecnologia, por agregarem mais valor ao produto final. Sobretudo se essa lógica tiver um tom mercantilista, em que a economia mais forte impõe regras comerciais unilaterais, independentemente dos acordos supranacionais.<sup>683</sup>

Entretanto, a Alca era vista como uma grande oportunidade para o agronegócio, como exposto em diversos artigos da *Agroanalysis*. Contudo, ela deveria representar mudanças drásticas em políticas que seriam “vacas sagradas dos gigantes do norte”,<sup>684</sup> nas palavras do pecuarista, ex-presidente da SRB e atual membro do conselho de administração da BRF, Pedro de Camargo Neto. Para ele, seria necessário organizar a sociedade internamente e fortalecer as relações com os países do Sul, para fortalecer a posição brasileira nas negociações da Alca. Nas suas palavras: “É o momento para a agricultura do Brasil, e também do Sul do continente americano, conquistar acesso aos ricos consumidores do Norte”.<sup>685</sup>

Tais discursos nas páginas da revista, que mostram insatisfação com as negociações em curso em torno da Alca e da OMC, apostavam em uma diplomacia brasileira de fortalecimento com os países da América do Sul e de enfrentamento a países como os EUA e os da União Europeia, no que tange ao acesso aos seus mercados agrícolas. Entretanto, embora esses fossem mercados tradicionais para a economia brasileira e, especialmente a União Europeia, o maior destino de exportação do agronegócio brasileiro até aquele momento, as projeções do crescimento asiático e a já crescente relevância da China para as exportações brasileiras de grãos, sugeriam uma maior atenção ao redirecionamento das estratégias geopolíticas, que deveriam se voltar também para o Pacífico.

É sob essa expectativa de um sensível e constante aumento da presença da China como destino das exportações de *commodities* brasileiras, especialmente da soja, que se evidencia o aumento do interesse de diversos empresários do agronegócio em buscar novas rotas para o Pacífico, o que teve respaldo de agentes e instrumentos do aparelho de Estado brasileiro, cuja sistematização pode ser encontrada na IIRSA.

Em primeiro lugar, destacamos as falas de Blairo Maggi<sup>686</sup> em matéria na *Gazeta Mercantil*, em 1998, que aborda o tema da importância das hidrovias na Amazônia como forma de reduzir custos e acelerar as exportações.<sup>687</sup> A primeira hidrovia destacada pela matéria, a Madeira-Amazonas, inaugurada em 1996, é utilizada para exportar soja pelo

<sup>683</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 21, n. 1, jan. 2001. p.62.

<sup>684</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 21, n. 3, mar. 2001. p.19.

<sup>685</sup> *Ibidem*. p.20.

<sup>686</sup> Fundador do Grupo Amaggi, acumula em trajetória os cargos de Governador do Mato Grosso (2003-2010), Senador pelo mesmo estado (2011-2019), Ministro da Agricultura (2016-2018), além de prêmios como a Ordem do Mérito Militar e “antiprêmios” como o Motosserra de Ouro.

<sup>687</sup> O CAMINHO das águas. *Gazeta Mercantil*, 1998. p. 19-21. Disponível em: <[https://documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo\\_noticia/55510\\_20211008\\_095110.PDF](https://documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo_noticia/55510_20211008_095110.PDF)>. Acesso em: 01 de jun. 2023.

terminal de Itacoatiara. A expectativa era que se chegasse a exportar um milhão de toneladas no ano de 2000, com a incorporação de novas fronteiras agrícolas nos estados do Acre, Rondônia, Roraima e Amazonas. Partiu do grupo Maggi a iniciativa de utilizar a hidrovia, como solução para baratear o frete, que vinha ficando cada vez mais caro, após a expansão do cultivo em direção ao norte, se distanciando dos tradicionais portos de Santos e Paranaguá. Tal hidrovia foi pensada e executada pelo grupo Maggi, que montou a companhia de navegação Hermasa S.A. Segundo Blairo Maggi, essa hidrovia era capaz de escoar toda a produção de um raio de 900 km de Porto Velho (RO), que seria alimentada por rodovias, especialmente a BR-364, ligando Cuiabá ao município de Rondônia, partindo pelo rio Madeira, até Itacoatiara. Tanto essa hidrovia quanto a rota Cuiabá-Rondônia pela BR-364 já estavam em funcionamento antes da IIRSA, mas algumas obras entraram na carteira de projetos da Iniciativa como forma de forma a abastecer tal sistema. Um exemplo é o caso da segunda fase da Ferrovia de Integração Centro-Oeste, que conecta Lucas do Rio Verde, no centro do Mato Grosso, a Porto Velho.<sup>688</sup> Tal projeto tinha como área muito próxima de influência importantes territórios para a produção do agronegócio, cuja melhoria de infraestrutura para escoamento de produção era demanda de longa data do setor, como Campo Novo do Parecis e Sapezal, ambas cidades em que o grupo Amaggi possui fazendas.

Mas é sobre a possibilidade de outras hidrovias que se destaca o interesse de grupos como o Amaggi, naquele contexto, de rotas em direção ao Pacífico. De acordo com a mesma matéria:

A empresa de navegação Hermasa [Grupo Amaggi] também investe em novas hidrovias. Uma delas poderá ser o futuro corredor bioceânico, que integrará os países andinos ao Brasil, permitindo a ligação do oceano Pacífico com o Atlântico. Uma viagem exploratória estava marcada para dezembro. De Manaus, um comboio de balsas carregado de soja, milho, açúcar, café e algodão subiria o rio Solimões e entraria no Peru pelo rio Marañon, seguindo até o porto fluvial da Saramiza, a 650 quilômetros do porto de Paita, no oceano Pacífico[...]. Outra opção é o porto de Bayóvar. Na volta, o comboio deverá carregar fosfato e derivados de petróleo para os portos de Manaus (AM) e Porto Velho (RO). Com a saída pelo Peru, os produtos brasileiros ganhariam tempo e competitividade para chegar aos mercados da Ásia [...]. Outra hidrovia em estudo é a rota dos rios Amazonas e Putumayo, permitindo a integração com a Colômbia e o Equador.<sup>689</sup>

As rotas citadas acima, da forma como descritas, viraram projetos da IIRSA. A

<sup>688</sup> FICHA DE PROJETO CÓDIGO AMA91. Disponível em: <[http://cosiplan.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=1394](http://cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=1394)>. Acesso em: 3 de maio, 2023.

<sup>689</sup> O CAMINHO das águas. Gazeta Mercantil, 1998. p. 19-21. Disponível em: <[https://documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo\\_noticia/55510\\_20211008\\_095110.PDF](https://documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo_noticia/55510_20211008_095110.PDF)>. Acesso em: 01 de jun. 2023. p.21.

começar pela melhoria da navegabilidade do rio Solimões,<sup>690</sup> pela adequação de rede de terminais fluviais na Amazônia,<sup>691</sup> pela melhoria da navegabilidade do rio Marañon,<sup>692</sup> até a construção de novas facilidades portuárias em Saramiriza<sup>693</sup> e modernização do porto de Paíta.<sup>694</sup> A outra opção, o porto de Bayóvar,<sup>695</sup> também foi inserido na carteira de projetos da IIRSA e respondia, ainda, ao interesse da Vale na exploração de fosfato na região, minério esse que deveria ser transportado na volta pela mesma rota para o Brasil, já que é uma das principais matérias primas para fertilizante, contribuindo para resolver um problema referente ao “antes da porteira”.<sup>696</sup> A outra rota descrita seria dos rios Amazonas e Putumayo, que também foi contemplada por um projeto da IIRSA, que prevê a melhoria da navegabilidade da conexão hidroviária entre os dois rios.<sup>697</sup>

O respaldo aos interesses do agronegócio em termos de suas demandas de infraestrutura também pôde ser observado no planejamento da equipe de Dante de Oliveira, governador de Mato Grosso de 1995 a 2002. Dante de Oliveira foi bastante elogiado pela *Agroanalysis*, em uma edição especial do estado de Mato Grosso, por seu governo ter colocado a infraestrutura como meta prioritária para se alcançar o desenvolvimento.<sup>698</sup> O planejamento da infraestrutura de transportes partiu da compreensão de que o Mato Grosso e, mais precisamente Cuiabá, seria o centro geodésico da América do Sul, o que significava que sua integração aos mercados deveria se dar por todas as direções: ao sul do país; aos portos do sudeste; ao Mercosul; aos portos do norte do país e aos países andinos, no Pacífico. Como pode ser observado nos mapas dos Eixos no segundo capítulo desta tese, as obras de conexão do Mato Grosso com todas essas áreas, que fazia parte do planejamento do governo do estado que, segundo a revista *Agroanalysis*, deveria ser utilizado como referência, foram abarcados pela carteira de projetos da IIRSA. Tais obras têm relação com o escoamento da produção agropecuária da região e são elas: conexão ferroviária aos portos de Santos e Paranaguá e aos

<sup>690</sup> FICHA DE PROJETO CÓDIGO AMA36. Disponível em: < [http://www.cosiplan.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=37](http://www.cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=37) >. Acesso em 6 de mai, 2023.

<sup>691</sup> FICHA DE PROJETO CÓDIGO AMA57. Disponível em: < [http://www.iirsa.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=922](http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=922) >. Acesso em: 6 de mai, 2023.

<sup>692</sup> FICHA DE PROJETO CODIGO AMA41. Disponível em: < <http://www.iirsa.org/proyectos/documentos/42.pdf> >. Acesso em: 4 de mai, 2023.

<sup>693</sup> FICHA DE PROJETO CÓDIGO AMA23. Disponível em: < [http://cosiplan.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=24](http://cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=24) >. Acesso em: 4 de mai, 2023.

<sup>694</sup> FICHA DE PROJETO CÓDIGO AMA24. Disponível em: < [http://cosiplan.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=25](http://cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=25) >. Acesso em 4 de mai, 2023.

<sup>695</sup> FICHA DE PROJETO CÓDIGO AMA22. Disponível em: < [http://cosiplan.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=23](http://cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=23) >. Acesso em 4 de mai, 2023.

<sup>696</sup> Conceito utilizado no agronegócio para se referir a etapa que antecede a produção dentro da porteira, ou seja, aquisição de maquinário, insumos e outros elementos necessários ao processo produtivo.

<sup>697</sup> FICHA DE PROJETO CÓDIGO AMA38. Disponível em: < [http://cosiplan.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=39](http://cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=39) >. Acesso em: 3 de mai, 2023.

<sup>698</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 21, n. 7, jul. 2001.

portos do norte do país; a conexão com os países do Mercosul por meio da melhoria da navegabilidade na hidrovia Paraguai-Paraná; e a conexão com os portos do Pacífico, por meio de uma ligação rodoviária entre Mato Grosso e Bolívia. Todos esses projetos estão descritos nas estratégias do governo de Dante de Oliveira, que foi homenageado na edição especial do Mato Grosso, pelos números que mostravam o desenvolvimento do estado, especialmente puxado pela expansão do agronegócio.

A ligação do Mato Grosso com o Pacífico foi abordada como um sonho cujas expectativas de concretização se justificavam pela quantidade de interesses envolvidos.<sup>699</sup> Aqui cabe destacar a rota a ser adotada que, assim como no caso da conexão hidroviária com o Pacífico sinalizada pela Amaggi, foi seguida à risca na elaboração da carteira de projetos da IIRSA. Segundo a revista, a ligação do estado com o Pacífico

significa acesso aos mercados dos países andinos, além dos mercados da costa Oeste dos países da América do Norte e do Sudeste asiático. Para a viabilização do projeto, que possibilitará a multiplicação das exportações, faltam apenas 460km de asfalto em Cárceres, em Mato Grosso, e San Ramón, na Bolívia, pois esse município já tem ligação rodoviária com portos do Pacífico.<sup>700</sup>

A rota sinalizada como necessária no trecho tem correspondência na IIRSA a partir dos projetos de pavimentação entre Porto Limão (povoado de Cárceres) e San Matias (fronteira entre Brasil e Bolívia);<sup>701</sup> melhoria no posto de fronteira entre Corixa e San Matias,<sup>702</sup> onde o trânsito de pessoas e mercadorias é controlado; e, finalmente a pavimentação da rodovia que liga San Matías a Concepción,<sup>703</sup> no caminho para San Ramón e Santa Cruz de La Sierra. Desta última cidade, outros projetos da IIRSA buscaram melhorar os trechos de conexão com os portos do Pacífico, ao sul do Peru e norte do Chile, portos estes que também receberam projetos de modernização na carteira da IIRSA. Com isso, podemos perceber que os projetos da equipe de Dante de Oliveira na virada do século, sistematicamente elogiados pela *Agroanalysis* como modelo a ser seguido na busca pelo desenvolvimento e elaborados de forma a favorecer o escoamento da produção do Mato Grosso, especialmente da soja, indicam a importância da rota ao Pacífico e as demandas do setor por tais projetos, que foram inseridos na carteira da IIRSA.

Essa mesma edição especial do estado de Mato Grosso conta com um artigo de Blairo

<sup>699</sup> *Ibidem.* p.26.

<sup>700</sup> *Ibidem.* p.26.

<sup>701</sup> FICHA DE PROJETO CÓDIGO IOC30. Disponível em: <  
[http://cosiplan.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=236](http://cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=236) >. Acesso em: 05 de mai, 2023.

<sup>702</sup> FICHA DE PROJETO CÓDIGO IOC29. Disponível em: <  
[http://www.cosiplan.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=235](http://www.cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=235) >. Acesso em: 06 de mai, 2023.

<sup>703</sup> FICHA DE PROJETO CÓDIGO IOC26. Disponível em: <  
[http://cosiplan.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=232](http://cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=232) >. Acesso em 08 de mai, 2023.

Maggi analisando a infraestrutura do estado e sugerindo a implementação de diversos projetos para alavancar o transporte de grãos da região. Seu artigo começa com uma análise da produção do Mato Grosso e sua possibilidade de expansão. Ele mesmo afirma que essa introdução era necessária para mostrar as potencialidades do estado e justificar a necessidade de investimentos em infraestrutura para sustentar um crescimento superior a 10% ao ano. Nas suas palavras: “o Mato Grosso tem condições de, sozinho, produzir 90 milhões de toneladas de grãos, produção igual à da atual safra brasileira”.<sup>704</sup>

Em quase sua totalidade, os apontamentos feitos por Maggi correspondem a projetos que foram abarcados na carteira da IIRSA. Em termos rodoviários, em suas palavras

Quase toda malha rodoviária de Mato Grosso estende-se no sentido Norte-Sul. No entanto, como o desenvolvimento agrícola e industrial, percebe-se a importância das ligações no sentido Leste-Oeste, que daria mais sentido ao termo “malha”. Integrar o transporte rodoviário com hidrovias e ferrovias é uma necessidade para dar sustentabilidade ao desenvolvimento do estado.<sup>705</sup>

Nesse trecho, notamos duas das principais premissas que influenciaram fortemente os projetos da IIRSA: o direcionamento Leste-Oeste e a conexão multimodal. Além disso, Maggi também apontou para a necessidade de obras em uma das principais rotas de escoamento para a exportação da produção do Mato Grosso, a Cuiabá-Santarém,<sup>706</sup> que foi incluída na carteira de projetos da IIRSA, com o objetivo de inverter o fluxo de caminhões dos portos de Santos e Paranaguá, para o porto de Santarém, este também partícipe da carteira de projetos da Iniciativa.<sup>707</sup> A fala de Maggi tem um apelo emocional para a conclusão de obras nesse trecho e associa tal empreendimento ao desenvolvimento do país e geração de emprego, indicando que, dos 1750 km que ligam Cuiabá a Santarém,

Temos 812km asfaltados no trecho Cuiabá a Guarantã do Norte, faltando 80 km até a divisa com o Pará. Até Santarém, portanto, somam-se 938km sem asfalto, sem pontes e sem perspectivas de um dia resgatar o sonho de milhares de pessoas que foram levadas pelos governos anteriores para ocupar a região. [...] Sem entrar em detalhes, pode-se afirmar que a soja coloca todos os anos R\$1,9 bilhão na economia do Mato Grosso, agregando 150% de valor sobre os insumos importados de outros estados ou do exterior. O asfaltamento da BR-163 (Cuiabá-Santarém), pelo potencial de promover desenvolvimento, seria pago duas vezes por ano pelos impostos arrecadados com a incorporação de novos 3 milhões de hectares ao processo produtivo. Sem computar as milhares de oportunidades de trabalho que geraria. Será que ninguém percebe?<sup>708</sup>

<sup>704</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 21, n. 7, jul. 2001. p.28.

<sup>705</sup> *Ibidem*. p.29.

<sup>706</sup> FICHA DE PROJETO CÓDIGO AMA33. Disponível em: <[http://cosiplan.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=34](http://cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=34)>. Acesso em: 8 de mai, 2023.

<sup>707</sup> FICHA DE PROJETO CÓDIGO AMA35. Disponível em: <[http://cosiplan.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=36](http://cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=36)>. Acesso em: 8 de mai, 2023.

<sup>708</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 21, n. 7, jul. 2001. p.30-31.

Maggi ainda relatou que o asfaltamento dessa rota incorporaria três milhões de hectares à produção de grãos e que essa possibilidade de tornar o Mato Grosso mais competitivo assustava os concorrentes internacionais, tanto que a notícia de estudos que viabilizassem essa obra já teria alertado ONGs ambientalistas lideradas pela WWF. “A CPI das ONGs está de olho nesse pessoal aí, para verificar se o interesse é mesmo com o meio ambiente ou se na realidade a intenção é impedir o desenvolvimento, atendendo aos interesses de poderosos concorrentes internacionais”.<sup>709</sup> Aqui, é possível perceber uma crítica às ONGs - repetida por empresários, acadêmicos e que ganha espaço na arena política – por atividades de impedimento de grandes projetos de infraestrutura que alavancariam o “desenvolvimento nacional” e seriam temidos por grupos empresariais de outros países, responsáveis pelo financiamento de tais organizações.

Há outro artigo da *Agroanalysis* que evidencia a efervescência da demanda por projetos de infraestrutura na virada do século, com os olhos voltados para o Pacífico. Com projeções de aumento da safra brasileira e a confirmação das previsões de crescimento econômico e populacional da China, já ressaltados pela revista desde a metade da década anterior, a falta de acesso ao Pacífico foi apontada por estudo realizado pela Esalq-FGV como a razão pela qual o Brasil não estaria exportando ainda mais grãos para a China.<sup>710</sup> Embora o artigo da *Agroanalysis* seja de março de 2004,<sup>711</sup> o estudo citado na entrevista com Manoel Felix Cintra Neto, presidente da Bolsa de Mercadorias e Futuros (BM&F),<sup>712</sup> foi concluído em 2000, sob encomenda da BM&F, como resposta à pergunta: como dobrar a produção de grãos no Brasil? Nas palavras de Cintra Neto,

Na época em que fizemos essa consulta, a colheita brasileira de grãos estava patinando na casa dos 100 milhões de toneladas. Então, lançamos esse desafio: dobrar a produção de grãos. No início, achávamos que o gargalo estava no financiamento. Mas o problema maior é a logística. Para o País dobrar sua produção agrícola, precisamos ocupar novas áreas. Temos pouco a ganhar em produtividade, porque já somos muito eficientes. O Brasil é o único país do mundo que pode aumentar sua área plantada, sem ter que derrubar florestas. Há uma boa área a ser incorporada pela agricultura no Oeste do país. O que impede essa ocupação é a falta de saída. [...] O estudo da Esalq-FGC mostrou que não existe apenas uma saída para o Pacífico, há várias alternativas.<sup>713</sup>

Ainda segundo Cintra Neto, o estudo foi entregue ao governo de Fernando Henrique Cardoso e ganhou atenção de grupos que se beneficiariam diretamente dele. Nas suas

<sup>709</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 21, n. 7, jul. 2001. p.30

<sup>710</sup> MELLO, Pedro Carvalho *et al.* *A abertura de um eixo de comércio exterior no Oceano Pacífico e o impacto econômico e social da ocupação do Centro-Oeste do Brasil*. Esalq/FGV, 2000 (Relatório de Pesquisa)

<sup>711</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 24, n. 3, mar. 2004. p.4.

<sup>712</sup> Atual B3.

<sup>713</sup> *Ibidem*. p.5.

palavras: “passamos a ser procurados por agentes que têm interesse direto neste projeto: as grandes empreiteiras, as transportadoras, os governos do Centro-Oeste e o próprio governo chinês. Os construtores de estradas chineses também estão interessados neste projeto”.<sup>714</sup> No momento da entrevista, em 2004, Neto confirmou que os estudos, inicialmente entregues ao governo FHC, já estariam com o governo Lula e poderiam marcar o início de um salto no desenvolvimento do país, a partir da intensificação das relações com o gigante asiático.

Dessa forma, a entrevista com o presidente da BM&F mostrava que os projetos de infraestrutura voltados para o acesso ao Pacífico ganhavam força na virada do século com as expectativas de expansão da fronteira agrícola, como forma de aumentar a produção para abastecer o mercado internacional, fortemente puxado pela demanda chinesa. Também é possível destacar que os interesses chineses nesse projeto vão além do mercado de grãos no continente sul-americano, estendendo-se também ao mercado de obras.

Como veremos, no mesmo ano em que se inicia a Operação Lava Jato, Xi Jinping e Dilma Rousseff assinaram uma série de acordos econômicos, dentre o que permitiu a participação da China na construção de linhas ferroviárias. Poucos meses depois, o presidente chinês esteve no Peru e assinou, junto ao presidente Ollanta Humala, um memorando para criação de um grupo de trabalho para viabilizar o projeto de conexão ferroviária bioceânica, entre Peru e Brasil.

#### **4.3 O primeiro governo Lula e os recordes do agronegócio brasileiro: maior demanda por infraestrutura e abertura dos mercados agrícolas mundiais**

Foi possível identificar nos governos FHC uma intensificação das relações com os países da América do Sul e um papel mais atuante do aparelho de Estado brasileiro nos fóruns e organismos internacionais. Em grande medida, tal condução da política externa brasileira respondia aos desafios de importantes negociações no cenário internacional, capazes de influenciar diretamente o agronegócio brasileiro: a Alca poderia representar o acesso de produtos agropecuários do hemisfério sul, especialmente do Brasil e da Argentina, aos consumidores ricos do norte do continente; os acordos entre Mercosul e União Europeia poderiam expandir a entrada dos mesmos produtos ao até então maior destino do agronegócio

---

<sup>714</sup> *Ibidem.* p.6

brasileiro, reduzindo barreiras tarifárias e não tarifárias impostas aos países do bloco sul-americano. Nesse panorama, uma aproximação entre os países da América do Sul, com uma convergência em suas demandas, parecia ser o melhor caminho para garantir a abertura dos mercados agrícolas do Norte, especialmente dos EUA e da União Europeia.

Com relação à infraestrutura, após a década de 80, marcada por quedas substanciais de investimentos públicos e privados em infraestrutura,<sup>715</sup> também identificamos, durante o período dos governos FHC, um aumento do planejamento de obras para escoamento da produção agrícola, já presente no PPA 1996-1999, mas reforçados no PPA 2000-2003, com forte aposta no setor privado e influência da multimodalidade e dos Eixos de Integração e Desenvolvimento. Estes últimos conceitos foram centrais na organização da IIRSA, que incluiu em sua carteira de projetos uma série de demandas de infraestrutura do agronegócio, para garantir a melhoria do escoamento da produção pelos tradicionais portos de Santos e Paranaguá; consolidar os portos do Norte do Brasil como pontos de escoamento da produção agrícola por meio de investimentos em hidrovias, ferrovias e rodovias de acesso a esses outros dois modais; e buscar rotas de escoamento pelo Pacífico, como forma de reduzir os custos e o tempo para o acesso ao gigante mercado chinês, cada vez mais integrado à economia mundial, especialmente após sua entrada na OMC.

Nesse sentido, se um reforço no planejamento da infraestrutura e um estreitamento de laços com os países da América do Sul podem ser creditados aos governos FHC, foi durante os governos Lula que tais ações ganharam mais corpo, com o enterramento da Alca, a criação da Unasul e com o agigantamento do BNDES como financiador de projetos de infraestrutura no Brasil e na América do Sul. Paralelamente, os sucessivos recordes de safra do agronegócio brasileiro e o fenômeno do *boom das commodities* fizeram com que o setor aumentasse as pressões por infraestrutura para o escoamento de produção, o que pode ser evidenciado nas páginas da *Agroanalysis*.

Em ano eleitoral, a revista lembrou que FHC tinha colocado como lema para o seu último ano de mandato “exportar ou morrer”, mas também ressaltou que para atingir uma alta produção e movimentar safras recordes, seria preciso um forte apoio governamental. Nas palavras de Amélio Dall’Agnol, pesquisador da Embrapa soja,

O futuro dessa nova fronteira agrícola [o avanço pelo cerrado brasileiro] dependerá da competitividade de sua produção no mercado nacional e internacional. Para isso, a região precisa do apoio governamental, destacadamente de políticas que

---

<sup>715</sup> ROCHA, Igor Lopes; RIBEIRO, Rafael Saulo Marques. Infraestrutura no Brasil: contexto histórico e principais desafios. In: SILVA, Mauro Santos (org.). *Concessões e Parcerias público-privadas: políticas públicas para provisão de infraestrutura*. Brasília: IPEA, 2022.



incentivem a produção, via incremento das exportações, desonerando a cadeia produtiva da atual carga tributária brasileira. Precisarão também abrir novas e mais baratas vias de escoamento da produção, integrando rodovias, ferrovias e hidrovias aos sistemas de transporte da produção, indispensável para que o país possa reduzir a importância desse item na composição do custo do produto que chega aos mercados internacionais.<sup>716</sup>

Anos eleitorais são particularmente importantes para a construção de demandas do setor, dada sua força econômica e política de apoio a candidatos. Isso foi claramente exposto por Roberto Rodrigues:

Seja para presidente, governador, senador, deputado federal ou estadual, é preciso votar em pessoas que tenham clareza das legítimas demandas do agronegócio [...]. É disso que precisamos: de presidente, governadores e parlamentares identificados com nossos interesses rurais – os interesses reais do Brasil inteiro. Por outro lado, não basta esperar quais as propostas dos candidatos para criticá-las ou apoiá-las. As entidades do agronegócio precisam preparar um bom plano de governo para o setor e submetê-lo aos candidatos. É preciso sair da posição passiva e ir para o ataque. Vamos dizer do que precisamos aos governos e apoiar quem aceitar nossas ideias.<sup>717</sup>

Foi com esse objetivo que o próprio Roberto Rodrigues idealizou o I Congresso Brasileiro de Agribusiness (CBA), como forma de apontar aquilo que era necessário para a expansão do crescimento do agro no Brasil, criando uma base para atuação de tomadores de decisão da iniciativa pública e privada. Nas palavras de Rodrigues, “é um congresso diferente, que tem por objetivo apresentar um projeto para o país. E esse projeto vai ser oferecido aos candidatos à presidência. Quem se comprometer a apoiá-lo, também terá nosso apoio”.<sup>718</sup> Tal congresso teve como resultado a “Carta do Agribusiness Brasileiro na perspectiva 2010”,<sup>719</sup> onde foram apresentadas previsões de expansão da produção de grãos, que deveriam beirar as 150 milhões de toneladas.<sup>720</sup> A partir dessas perspectivas, foram elencados “10 C’s” para melhorar a competitividade do agronegócio, dentre os quais: “Condução ao mercado: infraestrutura e logística”, objetivando a ampliação da infraestrutura econômica e social à disposição das cadeias produtivas do agribusiness para redução de custos; e “Comercialização e comércio exterior”, para ampliar o agrocomércio, por meio de mecanismos financeiros, comerciais e diplomáticos, promovendo uma vigorosa expansão do agribusiness.<sup>721</sup>

Essa pressão do setor aos presidentiáveis parece ter surtido efeito, tanto que o editorial da edição da revista de outubro de 2002 reconheceu que, na reta final da campanha, o

<sup>716</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 22, n. 2, fev. 2002. p.43.

<sup>717</sup> *Ibidem*. p.50.

<sup>718</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 22, n. 4, abr.-mai. 2002. p.5

<sup>719</sup> ABAG. Plano estratégico 2002-2010. Disponível em: < <https://abag.com.br/1-congresso-brasileiro-de-agribusiness/> >. Acesso em 10 de mai, 2023.

<sup>720</sup> Os números exatos foram 142 milhões de toneladas em um cenário de crescimento e 133 milhões de toneladas em um cenário de manutenção para 2010.

<sup>721</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 22, n. 5, jun.- jul. 2002. p.15;19.

agronegócio parecia ter sido “descoberto” pelos presidenciais. Segundo o editorial:

Os avanços registrados no agronegócio também frequentaram a campanha. Aliás, os principais candidatos em boa hora descobriram o conceito de agronegócio e a ele se referiram reiteradas vezes. De uma hora para outra, o Brasil parece descobrir que o agronegócio é o maior negócio do país, seja em termos de geração de emprego, de renda, de divisas, de tributos ou de capacidade de atrair investimentos.<sup>722</sup>

O apoio ao agronegócio não foi apenas uma promessa de campanha. Assim que eleito, o presidente Lula indicou Roberto Rodrigues para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. A *Agroanalysis* publicou uma entrevista com o novo ministro, dizendo que o PCCA (Partido do Campo, do Cooperativismo e do Agronegócio) chegou ao poder. Rodrigues utilizou a sigla para dizer que, apesar de não ter filiação partidária, estaria politicamente apoiado pelo “maior partido do Brasil, aquele que gera milhões de empregos no país e é responsável por 40% das exportações”,<sup>723</sup> confirmando a força do agronegócio no aparelho de Estado brasileiro.

O cenário do agronegócio, em especial da produção de soja, carro chefe do setor, e os rumos a serem tomados para seu favorecimento foram resumidos por uma matéria de Carlos Lovatelli na primeira edição da *Agroanalysis* após a posse do novo presidente, que tocou em dois importantes pontos para a nossa análise: a infraestrutura e as negociações internacionais. Em primeiro lugar, Lovatelli apontou a produção de soja e sua cadeia produtiva como responsáveis por gerar quantidade significativa de empregos e renda, direta e indiretamente. Em segundo lugar, apontou que o Brasil, individualmente, era o segundo maior produtor de soja, farelo e óleo do mundo e, com a Argentina, Paraguai e Bolívia, tornava a América do Sul a maior fornecedora mundial desses produtos, ultrapassando os Estados Unidos.<sup>724</sup>

Embora Lovatelli tenha considerado um bom cenário, apontou para ações que deveriam ser tomadas como forma de apoiar a expansão da soja no Brasil, superando o que ele chamou de grandes problemas internos e internacionais. Internamente, para além da questão tributária,<sup>725</sup> Lovatelli apontou para o problema da infraestrutura de transportes, reforçando sua importância para a competitividade da produção agrícola brasileira, comparando números de seus custos com os dos EUA e da Argentina.<sup>726</sup> Nesse sentido, ele

<sup>722</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 22, n. 8, out. 2002. p.9.

<sup>723</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 23, n. 1, fev.-mar. 2003. p.3

<sup>724</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 23, n. 10, dez.-jan. 2003. p.55

<sup>725</sup> Lovatelli reconheceu o acerto que foi a Lei Kandir, mas sinalizou que ela abrange apenas a soja em estado natural e não o produto processado, que também deveria ter isenção.

<sup>726</sup> Os números levantados para o custo médio de transporte por tonelada do grão no Brasil seriam de 22 dólares, seguidos por 15 dólares nos EUA, e 10 dólares na Argentina. Isso já representava uma queda considerável com relação aos dados de 1998, que, como vimos anteriormente, apresentou custos de 35 dólares por tonelada no Brasil.

destacou a importância da aposta no transporte multimodal, com foco nas ferrovias e hidrovias e, mais especificamente, sinalizou para a ampliação da Ferronorte e a melhoria do transporte hidroviário que vinham favorecendo a expansão da produção agrícola no cerrado. Com relação ao modal rodoviário, Lovatelli explicou sua importância para a criação de novos corredores de exportação, utilizando como exemplo a pavimentação da BR-163, que liga Cuiabá a Santarém, e, quando concluída, seria capaz de incorporar uma enorme área produtiva da região do norte do Mato Grosso e sul do Pará ao agronegócio brasileiro.

Com relação às negociações internacionais, Lovatelli apontou as já referidas tratativas no âmbito da OMC, da Alca e dos acordos entre Mercosul e União Europeia, como oportunidade de abrir os mercados do norte para o agronegócio brasileiro, mas se referiu a uma linha paralela de atuação dos acordos comerciais do país: “Simultaneamente, é necessário desenvolver negociações bilaterais com os grandes consumidores deste novo século, China e Índia, mercados onde o Brasil precisa marcar presença e obter uma fatia considerável com seus competitivos produtos agrícolas [...]”.<sup>727</sup>

As linhas de atuação nessas duas esferas - infraestrutura e negociações internacionais - foram bastantes significativas nos governos Lula, que foram marcados pelo aprofundamento das relações com os países da América do Sul e por uma coordenação política e econômica com países como China e Índia, sem que isso representasse uma ruptura com parceiros tradicionais, em especial, com os Estados Unidos, ainda que com o engavetamento da Alca.<sup>728</sup> Em termos de infraestrutura, podemos destacar programas como o PAC e uma maior participação no financiamento de grandes projetos na América do Sul, especialmente por meio do BNDES, um importante ator das relações internacionais dos governos Lula.<sup>729</sup>

Logo no primeiro ano do governo Lula, foi anunciado um grande montante de recursos a serem destinados para programas de infraestrutura. Com safras batendo recordes, cresceu a pressão do setor por projetos de infraestrutura e sucessivas edições da *Agroanalysis* trouxeram artigos sobre o tema, dentre os quais uma entrevista com Calos Lessa, presidente do BNDES, que recebeu elogios dos redatores. Lessa afirmou que o agronegócio e suas cadeias traziam ao BNDES perspectivas animadoras, especialmente a soja e a cadeia de proteínas. Nas suas palavras:

A médio prazo o Brasil é imbatível nas proteínas. Porque nós não apenas temos

<sup>727</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 23, n. 1, dez.-jan. 2003. p.56

<sup>728</sup> VIGEVANNI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. *A política externa brasileira: a busca da autonomia de Sarney a Lula*. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

<sup>729</sup> OLIVEIRA, Alexandre Lourenço. O BNDES como ator das relações exteriores brasileiras durante o governo Lula (2003-2010). *Revista Espaço e Economia*. Ano IV, n.8, 2016.

muito solo, mas principalmente temos um solo capaz de produzir proteína vegetal de boa qualidade a um custo muito baixo [...]. Quando você examina o mapa de progressão da soja, constata um papel desbravador e incorporador à modernidade de recursos brasileiros.<sup>730</sup>

Além da cadeia de proteínas, Lessa destacou a capacidade de produção de álcool a partir da cana de açúcar e também ressaltou a possibilidade de sucesso do soja-diesel, que poderia representar uma espécie de revolução, não só para o Brasil, mas para a América do Sul. Mas segundo Lessa, esse movimento deveria ser acompanhado de projetos de infraestrutura. Aqui se evidencia um planejamento de produção e de infraestrutura que extrapolam os limites do território nacional.

Sem botar abaixo um pé de árvore, só usando terras que já estão incorporadas, ou facilmente incorporadas, você pode triplicar a produção de soja no Brasil. Evidente que não há mercado mundial para isso. Porém, se for pelo biodiesel, você pode ter um grande campo de petróleo de energia renovável. O mesmo impacto que o cinturão de trigo e o cinturão do milho tiveram para o desenvolvimento dos EUA poderá ter para a América do Sul e para o Brasil, em particular, o cinturão da soja. A soja pode desbordar. Ela pode ocupar muito chão no Brasil, que ainda não está ocupado. Ela tem condições de ocupar um pedaço expressivo da Bolívia e um pedaço pequeno, porém significativo, do Peru. [...] Essa região – que pega basicamente o território de Rondônia, o Noroeste da Bolívia e um pedaço do Sudoeste do Peru – dá uns 30 milhões de hectares de soja plana. E é servida pela bacia do Rio Madeira.<sup>731</sup>

Essa região foi contemplada pela IIRSA com a dedicação de um eixo exclusivo para ela, o Peru-Brasil-Bolívia, que conta com diversos projetos de hidrovias, o modal mais vantajoso para o transporte de soja por longas distâncias. Um dos grupos de projetos desse eixo, o Corredor Fluvial Madeira – Madre de Dios – Beni, conta com projetos que foram essencialmente descritos por Carlos Lessa:

O rio Madeira admite dois aproveitamentos hidrelétricos, que somados são iguais a Itaipu. E o rio Beni, na Bolívia, admite mais outro, que é mais ou menos metade de Itaipu. Então, se você começar a fazer as hidrelétricas do rio Madeira, você ganha uma hidrovia de 1.600km. E ganha uma região que tem um potencial alucinante e alucinado de produção de soja. Eu diria que, de certa maneira, está lá um fenômeno quase equivalente ao Middle East americano, com uma alavancagem territorial, demográfica e de cadeias produtivas. Você sabia que onde a soja entrou pesado, as cidades saíram de 10 mil para 100 mil habitantes? Rapidamente você organiza uma qualidade de vida moderna. Há um efeito de desenvolvimento espacial. E essa infraestrutura, para nós do BNDES, é de imensa importância.<sup>732</sup>

Dentre os projetos sete projetos que fazem parte do Corredor Fluvial Madeira – Madre de Dios – Beni, destacamos a construção do complexo Hidrelétrico do Rio Madeira, mais precisamente, das hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau, que tiveram um custo de mais de

<sup>730</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 23, n. 5, jul.-ago. 2003. p.62.

<sup>731</sup> *Ibidem*. p.63.

<sup>732</sup> *Ibidem*. p.63

US\$ 20 bilhões e geraram uma série de conflitos socioambientais em função de sua construção.<sup>733</sup>

Por fim, Carlos Lessa afirmou que o nó do agronegócio e o nó do Brasil eram a infraestrutura e que um programa de crescimento deveria ser alavancado pelas externalidades criadas por investimentos em infraestrutura. Por essa razão, o BNDES estaria sonhando com um programa de investimentos em infraestrutura na ordem de mais de 300 bilhões de reais para os três anos subsequentes, o que ele acreditou ser tarefa exequível. Nas suas palavras: “Capitalismo é sonho, é crédito. E se você tiver capacidade produtiva e não tiver bloqueios importantes no comércio exterior – e por aí eu espero que o agronegócio nos ajude -, pode empurrar programas para frente”.<sup>734</sup>

O anúncio de que o governo priorizaria a infraestrutura como motor do desenvolvimento e que o BNDES estaria comprometido com investimentos que pudessem superar os nós do agronegócio na infraestrutura<sup>735</sup> foi recebido com entusiasmo pelo setor, especialmente em 2003, ano em que a agricultura alcançou mais um recorde de safra, com a produção de, aproximadamente, 120 milhões de toneladas de grãos, quase 25% acima do ano anterior.<sup>736</sup>

As pressões por investimentos em infraestrutura podem ser averiguadas por outro artigo de Carlo Lovatelli, que dizia chamar a atenção para o fato de que a logística de transportes precisava acompanhar o aumento da produção agropecuária. Lovatelli apontou as previsões da Abag de um crescimento de 50% na colheita de cereais e oleaginosas para o ano de 2010, puxado pelas regiões centrais do país. Isso significa que a produção deve percorrer longas distâncias até os portos, o que demandava planos de reduzir os custos com transporte. Nesse sentido, Lovatelli elogiou o PPA 2004-2007, com previsões de massivos investimentos em infraestrutura hídrica; o Modercarga, para renovação da frota de caminhões; e o Plano de Revitalização das Ferrovias, objetivando integrar as ferrovias e reconstruir corredores de transporte, para reduzir o frete e baratear as exportações.<sup>737</sup> Luiz Antonio Pinazza chegou a analisar o Plano de Revitalização das Ferrovias, afirmando que a expansão da malha

---

<sup>733</sup> ZIMMERLI, Eduardo Renato. Conflitos Socioambientais pela Construção das Usinas do Jirau e de Santo Antonio no Rio Madeira em Porto Velho/RO. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Rondônia. UNIR – Porto Velho, 2012.

<sup>734</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 23, n. 5, jul.-ago. 2003. p.63.

<sup>735</sup> Carlos Lessa deu como exemplo na entrevista concedida à *Agroanalysis* a preocupação com o tempo que os caminhões levam para conseguir descarregar em Santos e Paranaguá, dois dos principais portos do agronegócio brasileiro. Também comentou sobre os planos para realizar um programa chamado Modercarga, aos moldes do Moderfrota, do governo anterior, mas para financiar aquisição de caminhões como forma de modernizar a frota nacional, que tinha idade média de 18 anos naquela época.

<sup>736</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 23, n. 5, jul.-ago. 2003. p.7.

<sup>737</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 23, n. 6, set., 2003. p.18.

ferroviária que faz parte do programa estava basicamente orientada para as fronteiras agrícolas, beneficiando principalmente o Centro-Oeste, o Norte e o Nordeste, regiões cujas taxas de crescimento, puxadas pelo agronegócio, eram superiores à média nacional.<sup>738</sup> Além do sistema ferroviário, Pinazza também fez uma análise da situação do sistema portuário nacional, sobretudo dos portos de Santos e Paranaguá, que tradicionalmente são os maiores responsáveis pelo escoamento de safras do agronegócio, com 60% do embarque de toda soja produzida no país. Para Pinazza, o sistema portuário poderia entrar em colapso com a produção crescente de grãos, indicando a necessidade de melhoria não só no acesso aos portos, mas também nos terminais de armazenagem e na dragagem e limpeza dos canais para garantir o calado.<sup>739</sup>

Esse aumento de pressão por corredores que favorecessem a exportação seria necessário para evitar o que Roberto Rodrigues chamou de “efeito pororoca”,<sup>740</sup> um paralelo feito com o fenômeno de encontro de águas capaz de deixar um rastro de destruição nas margens do Rio. Isso porque, para Rodrigues, o aumento da produção decorrente da eficiência do agronegócio deixava exposta a fraqueza relacionada à logística para escoar safras. Sem fluxo de saída que acompanhe essa eficiência da produção, o resultado seria de frustração e perda de renda. Por essa razão, o editorial da revista de março de 2004 afirmava que aquele era o momento de injetar investimentos na infraestrutura e sugeriu que, se o governo não tivesse recursos para fazê-lo, caberia a ele criar um ambiente institucional, na linha das PPPs, para que esses investimentos pudessem vir do setor privado.<sup>741</sup>

A mesma revista trouxe uma análise do mercado de soja no século XXI, apontando que a China havia se tornado o segundo maior importador de grãos de soja do Brasil no ano de 2003, com seis milhões de toneladas, atrás apenas da União Europeia. A previsão era de que a demanda chinesa ainda cresceria por muitos anos, com um potencial que não foi captado nem mesmo pelo Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA), que projetou importações chinesas de soja na casa dos 30 milhões para 2011, mas, já em 2003, elas passavam dos 22 milhões. Segundo a *Agroanalysis*, no ritmo corrente, a China alcançaria a demanda de 50 milhões de toneladas na década seguinte, correspondendo a 25% da produção mundial da época.<sup>742</sup>

---

<sup>738</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 24, n. 5, mai., 2004. p.43.

<sup>739</sup> Profundidade necessária para atracamento de navios.

<sup>740</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 24, n. 3, mar., 2004. p.7.

<sup>741</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 24, n. 3, mar., 2004. p.7.

<sup>742</sup> Segundo artigo da Frente Parlamentar da Agropecuária, em 2013/2014 a China consumiu mais de 80 milhões de toneladas de soja, superando expectativas de agências de pesquisa. Ver: AGENCIA FPA. Soja: de olho na China. 20 fev., 2015. Disponível em: < <https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2015/02/20/soja-de-olho-na-china/>

Nesse sentido, é possível notar uma confluência de matérias da *Agroanalysis* ressaltando, por um lado, recordes de safras e possibilidades de expansão da fronteira agrícola, já que o país dispunha de água e terras em abundância, dois fatores dos quais grande parte do mundo em crescimento era carente. Por outro lado, as matérias projetam um crescimento abissal da economia chinesa e de sua demanda por matérias-primas, especialmente soja. Dentro dessa perspectiva, a *Agroanalysis* indicava que o Brasil poderia se inserir de forma estratégica no cenário internacional, contanto que superasse alguns entraves. Dentre eles, a) o discurso ambientalista a serviço de competidores internacionais que subsidiam sua produção agrícola e teriam interesse na quebra da competitividade brasileira (nesse caso, seria necessário difundir a ideia de que o agronegócio caminha paralelamente à sustentabilidade); b) as barreiras tarifárias e não tarifárias impostas ao agronegócio brasileiro, como forma de proteção do mercado agrícola interno de diversos países, o que necessitava de uma postura mais agressiva do aparelho de Estado brasileiro nas negociações internacionais (tal entrave vinha se atenuando em função do gigante chinês, responsável por uma parcela cada vez maior da demanda mundial de soja, sem restrições à soja transgênica; c) entraves internos referentes ao “Custo Brasil”, especialmente na área logística, já que a expectativa do crescimento da demanda internacional aliada à possibilidade de expansão da produção interna necessitava de rotas eficientes para o escoamento da produção (a situação corrente do escoamento da produção agropecuária já era apontada enquanto crítica e a tendência, se não houvesse mobilização do setor público e privado, seria de grandes perdas para o setor).

É nesse sentido que Carlo Lovatelli, enquanto presidente da Abag, concedeu uma entrevista à *Agroanalysis* destacando que a “a nossa vocação é ser celeiro do mundo”,<sup>743</sup> enquanto a Europa se tornaria um grande jardim diante das recentes legislações ambientais e de bem-estar animal. Mas que, para isso, seria necessário superar a possibilidade de um “apagão logístico”, o que ele apontou como o maior problema do agronegócio brasileiro:

“o problema é generalizado [...]. As estradas estão esburacadas, principalmente as federais [...]. As ferrovias melhoraram nos últimos anos, mas ainda apresentam deficiências. [...] Nos portos, há excesso de burocracia. E os investimentos da iniciativa privada nesta área enfrentam problemas como o Ibama, a Cetesb, a burocracia, a ciumeira. Grandes projetos, que poderiam aumentar a capacidade dos portos, estão paralisados. Então, começamos a ter nos picos de safras grandes filas de caminhões”.<sup>744</sup>

Lovatelli também citou uma recente viagem à China, acompanhando a comitiva do

---

>. Acesso em: 01 jun, 2023.

<sup>743</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 24, n. 6, jun., 2004. p.6.

<sup>744</sup> *Ibidem*. p.4-5.

presidente Lula, na qual se evidenciou uma série de oportunidades de negócios disponíveis para relações bilaterais, de curto, médio e longo prazo. Mas, para encurtar distâncias, Lovatelli citou que alguns gurus da logística ainda acreditam que a saída para o Pacífico seria muito custosa, sendo mais custo benefício investir em novos portos no Atlântico. Citou ainda um trabalho feito por várias entidades do agronegócio, intitulado “Transporte: desafio ao crescimento do agronegócio brasileiro”, que faz um balanço dos principais corredores de exportação da soja, produto tomado como referência para os estudos, e foi entregue ao ministro Roberto Rodrigues, tendo como objetivo fazer sugestões ao governo de medidas emergenciais a serem tomadas para evitar um desastre logístico eminente.<sup>745</sup>

Lovatelli também falou sobre as negociações internacionais em curso, citando a Alca, os acordos Mercosul-UE, a OMC e outros acordos bilaterais, mas apontou que a novidade era que o Itamaraty tinha começado a ouvir quem entende de agronegócio, tendo as suas grandes entidades como a Abag, a Única, Abiec, entre outras, formado o Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais, que desenvolveu pesquisas para apoiar o governo nas negociações em curso.<sup>746</sup> O Icone teve 10 anos de funcionamento e foi responsável por um importante acervo de estudos sobre o agronegócio e suas relações internacionais.

De fato, é possível notar uma intensificação da preocupação do agronegócio com relação às esferas do aparelho de Estado brasileiro que dizem respeito às negociações internacionais. Um exemplo foi a criação do Conselho Agropecuário do Sul, assinado por Roberto Rodrigues em Buenos Aires, em 2003. A *Agroanalysis*, em uma edição especial sobre a Alca, noticiou tal criação como uma possibilidade de mudar a correlação de forças desses países no mercado mundial de soja, já que, juntos, superariam a produção dos Estados Unidos. Nesse cenário, a eleição de Nestor Kirchner foi retratada como de extrema importância para as relações internacionais latino-americanas e para o estreitamento das relações entre Brasil e Argentina, tanto para a recuperação econômica deste último país, quanto para uma melhor negociação de termos da Alca. Segundo matéria da revista: “Diante das pressões americanas quando ao encaminhamento da Área de Livre-Comércio das Américas (Alca), cujo processo de negociações transcorre sob presidência conjunta Brasil-EUA, a recuperação da Argentina é fundamental para os interesses brasileiros”.<sup>747</sup> Isso porque “a proposta americana para as negociações da agricultura no bloco que querem criar é considerada ‘paupérrima’ pela diplomacia brasileira. Não inclui produtos essenciais para os

---

<sup>745</sup> ABAG *et al.* *Transporte: desafio ao crescimento do agronegócio brasileiro*. Rio de Janeiro: ANUT – Associação Nacional dos Usuários do Transporte de Cargas, 2004.

<sup>746</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 24, n. 6, jun., 2004. p.6.

<sup>747</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 23, n. 4, jun., 2003. p.54.



sul-americanos nem esclarece nada sobre medidas referentes a barreiras não-tarifárias”.<sup>748</sup>

As negociações em torno da Alca e com os países da União Europeia eram bastante importantes para o agronegócio, no sentido de que seus resultados poderiam afetar diretamente os interesses do setor. Com a resistência para a redução de barreiras aos produtos brasileiros e subsídios à produção interna nesses países, é possível compreender a importância de tais negociações para o agronegócio brasileiro. Uma evidência disso foi a fala de Roberto Rodrigues, enquanto ministro da agricultura que alegou ter a impressão de que a posição brasileira nas negociações internacionais erodiu a Alca, e que os EUA vinham se dedicando a fortalecer acordos bilaterais, ao invés de negociar em bloco. Para Rodrigues, o Brasil deveria fazer o mesmo, além de fortalecer o Mercosul e ampliá-lo aos demais países da América do Sul.<sup>749</sup> Isso evidencia a importância da América do Sul no início do século XXI para a estratégia de negociações internacionais em favorecimento do agronegócio.

É interessante notar que a revista justifica a razão pela qual o aparelho de Estado brasileiro deveria ser agressivo nas negociações internacionais em curso (Alca, Mercosul x UE, OMC), favorecendo o agronegócio, indicando o setor como capaz de resolver um dos principais problemas enfrentados pelo Brasil naquela conjuntura: o desemprego. Tendo atingido 12,3% em 2003 e se mantendo acima dos 10% em 2004,<sup>750</sup> uma das principais promessas do governo Lula ainda não era uma realidade. Nesse sentido, a *Agroanalysis* publicou uma matéria indicando que as cadeias produtivas do agronegócio estariam entre as maiores geradoras de empregos da economia:

Ao longo da cadeia existe grande envolvimento de relações biológicas e mecânicas, alongando e estendendo, quantitativamente, os canais de comercialização, e contando, ainda, no fim da cadeia, com elevado número de equipamentos varejistas. Daí vem uma das justificativas do esforço brasileiro de colocar nas mesas de conversação e negociação (OMC, ALCA, Mercosul-Unidade Europeia etc.) a agricultura e o agronegócio em destaque, pois todas as barreiras comerciais (tarifárias e não-tarifárias; principalmente, o protecionismo por meio de subsídios nacionais às exportações) prejudicam o acesso ao mercado e afetam, substancialmente, a formação de renda e de capital do País, interferindo negativamente na geração de empregos e de divisas nos Estados produtores, com impactos distorcidos no setor primário.<sup>751</sup>

Assim, nota-se uma preocupação da revista *Agroanalysis*, representativa de diversos setores do agronegócio, em associar a defesa do agronegócio nas negociações internacionais ao interesse nacional de resolução dos problemas internos, como o problema do desemprego.

<sup>748</sup> *Ibidem*. p.57.

<sup>749</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 23, n. 1, fev-mar. 2003. p.7.

<sup>750</sup> 11,4% em 2004. Informação disponível em: < <https://www.indexmundi.com/g/g.aspx?c=br&v=74&l=pt> >. Acesso em: 3 de jun, 2023.

<sup>751</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 24, n. 6, jun. 2004. p.40.

Por essa razão, a revista frequentemente discute o cenário internacional e aponta qual deveria ser a postura brasileira frente ao que está em negociação. Como já havia apontado Roberto Rodrigues, as negociações da Alca erodiram com a posição brasileira. É claro que outros setores da economia, especialmente o de produtos industrializados, também sofreriam forte impacto caso a Alca se concretizasse nos termos em que vinham sendo propostos pelos Estados Unidos. Entidades do agronegócio brasileiro apontaram que as negociações deveriam ocorrer de forma a não aceitar exceções para produtos “sensíveis”, como suco de laranja, etanol, açúcar e carnes.<sup>752</sup> Outros setores do agronegócio, como aqueles voltados para produção de soja, algodão e milho, poderiam ser penalizado pelos acordos, especialmente pela manutenção de subsídios internos à agricultura estadunidense. Por essa razão, a *Agroanalysis* reforçou em muitos artigos no começo do século XXI, como já apontado aqui, que a produção no Brasil é extremamente eficiente, mas que não dá para competir com os subsídios praticados pelos países ricos. Assim, embora a Alca pudesse ser levantada por muitos como uma oportunidade para o crescimento do agro, havia pressão sobre as negociações dos seus termos, já que os EUA permaneciam colocando entraves a produtos estratégicos para o setor.

Paralelamente, uma série de impasses eram noticiados nos acordos entre Mercosul e União Europeia, tanto por sua inflexibilidade na abertura do mercado agrícola,<sup>753</sup> quanto por sua preferência por acordos fragmentados, enquanto a América do Sul exigia uma proposta mais global.<sup>754</sup>

Em função dessas dificuldades, junto ao crescimento cada vez mais pujante da demanda chinesa por produtos agrícolas, especialmente soja, a perda de ambição das negociações em torno da Alca, quando os países membros concordaram em dar ao empreendimento um formato *a la carte*, permitindo diferentes graus de compromissos, não foi noticiada pela *Agroanalysis* como uma grande perda.<sup>755</sup> Da mesma forma, com relação à OMC, as negociações não vinham sendo noticiadas pela revista com entusiasmo, já que, passada a esperança da Rodada de Doha, no fim de 2001, o que se tinha era um impasse entre os países do G-20, que objetivavam a abertura dos mercados agrícolas das grandes potências, e a coalizão EUA x UE, que passaram a negociar em conjunto pela defesa dos mesmos.<sup>756</sup> No que tange aos acordos entre Mercosul e União Europeia, as ofertas das negociações

---

<sup>752</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 24, n. 3, mar., 2004. p.14.

<sup>753</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 24, n. 4, abr., 2004. p.15.

<sup>754</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 24, n. 8, ago, 2004. p.24.

<sup>755</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 24, n. 6, jun., 2004. p.13.

<sup>756</sup> *Ibidem*. p.14.

frustravam os dois blocos e paralisavam os acordos comerciais.<sup>757</sup>

Se faltaram artigos entusiasmados com relação às possibilidades abertas pelas negociações da Alca, da OMC e do Mercosul-UE, aumentou a divulgação dos números do agronegócio. O editorial da edição de dezembro de 2004 apontava para a “grande vitalidade de suas exportações, responsável pelo saldo positivo na balança comercial”<sup>758</sup> e afirmou que “se as negociações na OMC, Alca, Mercosul e União Europeia não se firmavam, as vitórias brasileiras, nos casos do algodão e do açúcar, são exemplos emblemáticos de novos tempos”.<sup>759</sup> Mas, também indica que a renda do agronegócio poderia crescer em um ritmo mais acelerado, contanto que fosse possível contar com investimentos em logística e transporte. Para isso, novamente, a revista citava a importância das PPP’s como instrumento importante para viabilizar tal investimento, atraindo recursos internos e externos.

Tal preocupação com a infraestrutura decorria do entendimento de que o limite da expansão agrícola do país não estava na falta de disponibilidade de terras, mas sim, na falta de logística. Essa perspectiva corrobora com a compreensão de que existem “vazios” no Brasil, prontos para serem “desbravados” pelo agronegócio. Segundo a revista,

Por razões históricas de nossa ocupação econômica, existe um vazio econômico localizado em áreas das regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste do Brasil, caracterizadas como o cerrado. São áreas de condições edafoclimáticas favoráveis para a expansão das culturas de soja e milho, mas com sensível carência de sistemas de transporte para promover o acesso dos insumos agrícolas e o escoamento da produção.<sup>760</sup>

Percebe-se a confluência entre este discurso e aquele proferido por Carlos Lessa na entrevista citada anteriormente, falando do papel do agronegócio de desbravador e incorporador de recursos brasileiros à modernidade. Soma-se à narrativa desse grande vazio, a exposição das oportunidades oriundas das parcerias comerciais com a China, cujo presidente visitou Brasil no final de 2004, assinando acordos, tratados e memorandos, estreitando as relações comerciais entre os dois países, com metas de duplicar o volume do comércio até 2007 e expandi-lo para cifra de US\$ 35 bilhões até 2010.<sup>761</sup> Assim, além do ano de 2004 ter sido marcado por um aumento de 31% nas compras do agronegócio brasileiro por parte da China, que seguiu um aumento de 50% no ano anterior,<sup>762</sup> novos acordos bilaterais projetavam uma aceleração desse panorama de crescimento das exportações do agro brasileiro

<sup>757</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 24, n. 11, nov., 2004. p.14.

<sup>758</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 24, n. 12, dez., 2004. p.3.

<sup>759</sup> *Ibidem*. p.3.

<sup>760</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 24, n. 12, dez., 2004. p.14.

<sup>761</sup> *Ibidem*. p.24.

<sup>762</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 25, n. 1, jan., 2005. p.13.

para o país asiático. Por essa razão, quando perguntado sobre o que achava da ideia do país abrir uma saída para o Pacífico, José Eduardo de Paula Alonso, engenheiro agrônomo e presidente do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de São Paulo (CREA-SP), respondeu: “Ótimo! Essa idéia, aliás, já está na cabeça de vários empresários. Não tenho a menor dúvida. Ou fazemos isso ou sofreremos o tal ‘efeito pororoca’, como diz o ministro Roberto Rodrigues. O nosso caminho não vai mais ser somente o Atlântico”.<sup>763</sup>

A fala de José Alonso evidencia uma preocupação do setor de criação de alternativas para o escoamento dos frequentes recordes de safra apresentados pelo agronegócio brasileiro, sobretudo após o crescimento superior a 5% do PIB brasileiro no ano de 2004, já que é considerado natural um aumento do volume de cargas de toda espécie com o crescimento da economia. O Banco Mundial tem recomendações aos países emergentes de destinarem pelo menos 3,5% do PIB para a infraestrutura, o que não vinha acontecendo no caso brasileiro, que, segundo a Confederação Nacional dos Transportes, corria o risco de um apagão logístico.<sup>764</sup> Especialmente no caso da soja, continuaram a ser indicados como prioritários investimentos que pudessem desafogar os portos de Santos e Paranaguá. A *Agroanalysis* trouxe um levantamento dos volumes de soja exportados pelos principais portos do litoral brasileiro, mostrando como de 1998 a 2004, o volume triplicou no porto de Santos e aumentou significativamente nos portos de Paranaguá e Rio Grande.<sup>765</sup>

Para redirecionar tal rota, foram apontadas obras que deveriam ser priorizadas para o escoamento da soja e muitas delas fazem parte da IIRSA.<sup>766</sup> Um exemplo é a BR-230, que conta com um projeto de reabilitação da rodovia nos trechos entre as cidades de Balsas (MA) e Marabá (PA).<sup>767</sup> Balsas é uma região do sul do Maranhão, que despontou nos anos 1990 como grande celeiro de grãos.<sup>768</sup> Sua conexão com Marabá significa acesso ao modal hidroviário, onde a carga poderia realizar o transbordo e seguir em direção ao Atlântico. Outra obra da IIRSA na BR-230 é o de pavimentação do trecho Marabá (PA) - Itaituba (PA).<sup>769</sup> Este último município é banhado pelo Tapajós, rio estratégico para o agronegócio, que segue até o porto de Santarém (PA). Outra rota apontada como prioritária para desafogar os portos do Sul e Sudeste foi a BR-163, que já indicamos ser um projeto incluído na carteira da IIRSA, e

<sup>763</sup> *Ibidem*. p.13.

<sup>764</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 25, n. 8, ago., 2005. p.21.

<sup>765</sup> Números exatos podem ser vistos em: *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 25, n. 8, ago., 2005. p.25.

<sup>766</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 25, n. 8, ago., 2005. p.25.

<sup>767</sup> FICHA DE PROJETO CÓDIGO AMA85. Disponível em: <  
[http://cosiplan.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=1388](http://cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=1388) >. Acesso em 5 de jun. 2023.

<sup>768</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v.21, n.11, nov. 2001. p.11.

<sup>769</sup> FICHA DE PROJETO CÓDIGO AMA86. Disponível em: <  
[http://cosiplan.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=1389](http://cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=1389) >. Acesso em: 5 de jun, 2023.

demandava pavimentação entre Nota Mutum (MT) e Santarém (PA).

No setor ferroviário, a indicação foi de ampliação da ferrovia Norte-Sul, mais precisamente, entre os trechos Gurupi (TO) e Estreito (MA). Nos projetos da IIRSA, a fase III dessa ferrovia ligava Campinorte a Palmas,<sup>770</sup> passando por Gurupi, e a fase II ligava Palmas a Açailândia,<sup>771</sup> com a rota passando por Estreito, cobrindo todo trajeto apontado pela revista como essencial para o escoamento da soja. Além da ferrovia Norte-Sul, também são citadas obras na Transnordestina, incluindo alargamento e remodelação, para ligar a cidade de Eliseu Marins aos portos de Pecém e Suape. Essa indicação corresponde à Fase I da Nova Transnordestina,<sup>772</sup> incluída na IIRSA e com planos de conexão com a ferrovia Norte-Sul.

Como vimos, sucessivos recordes de safra em um contexto favorável de preços no mercado mundial fizeram crescer a demanda por infraestrutura para o escoamento da produção, em função dos altos custos de transporte em pico de colheita e até mesmo da incapacidade de se cumprir temporalmente os contratos de entrega do produto.<sup>773</sup> O mesmo ocorre quando projeções apontam para um cenário em que o Brasil despontaria nas agroexportações, superando os EUA nas exportações de oleaginosas e a Austrália nas de carne bovina. Esse foi o cenário projetado pelo relatório da OCDE e da FAO sobre as perspectivas agrícolas mundiais para o cenário de 2005-2015.<sup>774</sup> Tais projeções serviram como base para o 5º Congresso da Abag, que preparou o documento de Propostas do Agronegócio para o Próximo Presidente da República, uma agenda de reivindicações do setor ao aparelho de Estado brasileiro.

#### 4.4 O segundo governo Lula: o lançamento do PAC sob perspectiva do agronegócio

O documento produzido pela Abag, após ser discutido com lideranças e representantes de entidades do agronegócio, foi entregue aos presidentiáveis e trazia indicações de como o Brasil deveria se preparar para seguir a “vocação histórica do País, enquanto celeiro de

<sup>770</sup> FICHA DE PROJETO CÓDIGO AMA105. Disponível em: <  
[http://cosiplan.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=1408](http://cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=1408) >. Acesso em: 6 de jun, 2023.

<sup>771</sup> FICHA DE PROJETO CÓDIGO AMA78. Disponível em: <  
[http://cosiplan.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=1381](http://cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=1381) >. Acesso em: 6 de jun, 2023.

<sup>772</sup> FICHA DE PROJETO CODIGO AMA73. Disponível em: <  
[http://cosiplan.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=1376](http://cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=1376) >. Acesso em: 7 de jun, 2023.

<sup>773</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 24, n. 6, jun., 2004. p.5.

<sup>774</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 26, n. 5, mai., 2006. Caderno Especial Abag. p.e1-e16.

alimentos, e agora, como produtor de combustível a partir da biomassa”.<sup>775</sup> Assim, apresentava estratégias básicas para continuação do crescimento já que, “desde 1998, embalado por um conjunto de eventos favoráveis e sucessivos, o agronegócio cresceu muito, principalmente em sua orientação para o mercado externo. Esse caminho é irreversível e prosseguirá em curso [...]. É a roda da fortuna da economia brasileira”.<sup>776</sup>

Um dos pontos apontados pelo documento foi o das PPPs e o Custo Brasil, que indicou uma relação de dependência direta entre o crescimento agronegócio e investimentos na infraestrutura, já que uma colheita mais farta do setor acarretaria uma crise de abundância, com prejuízos para a economia brasileira. Nesse sentido, a Lei nº 11.079, aprovada no Congresso em 2004, que instituiu as normas gerais para as PPPs, deveria sair do papel, sendo uma importante fonte de recursos para os empreendimentos prioritários. Estes deveriam estar diretamente envolvidos com a criação de infraestrutura de suporte do agronegócio, já que o setor teria um impacto relevante nos índices de renda e emprego do país.<sup>777</sup>

No que tange às negociações internacionais, o documento destacava o reforço que deveria ser dado ao papel do governo e a demanda por uma interlocução fortalecida deste com o Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais (Abag, CNA e OCB), como forma de garantir embasamento e alinhamento para as tratativas internacionais.<sup>778</sup>

Essa postura do setor de buscar organização para influir no aparelho de Estado não estava restrita aos presidenciais e foi defendida como legítima pela *Agroanalysis* que, próximo às eleições, publicou um artigo de João Sampaio, presidente da SRB, apontando o *lobby* como uma ação legítima e inerente à democracia, por auxiliar a sociedade a se mobilizar e influenciar governantes eleitos para representá-la.<sup>779</sup> João Sampaio utiliza o tempo sociedade, mas está se referindo ao agronegócio e a sua capacidade de mobilização para que os governantes eleitos representem o interesse desse setor. Nesse sentido, ele faz um apelo:

Às vésperas das eleições gerais, convido o setor rural a refletir sobre a importância do *lobby* legislativo ético e compromissado com a agricultura. O Congresso Nacional é o fórum em que a sociedade dá voz a seus posicionamentos. Ter ou não representatividade política na Câmara dos Deputados e no Senado Federal significa ser respeitado ou ignorado pelo Executivo. Significa ter força para apoiar ou barrar decisões.

Logo, deixo o recado para que a classe rural reflita a quem dedicará seu voto, que procure identificar os parlamentares que trabalharam em sintonia com o setor produtivo na construção de políticas públicas voltadas ao crescimento da agricultura

<sup>775</sup> *Ibidem.* p.e3-e4.

<sup>776</sup> *Ibidem.* p.e4.

<sup>777</sup> *Ibidem.* p.e8.

<sup>778</sup> *Agroanalysis.* Rio de Janeiro. v. 26, n. 5, mai., 2006. Caderno Especial Abag. p.e12.

<sup>779</sup> *Agroanalysis.* Rio de Janeiro. v. 26, n. 8, ago., 2006. p.50.

e conseqüentemente favoráveis ao desenvolvimento do País. O setor agrícola sustenta, baliza e dinamiza a economia, gerando oportunidades, renda e emprego. Nada mais justo que tenha autoridade política equânime ao seu poder e benefício econômico.<sup>780</sup>

Essa força política do agronegócio garantiu diversas políticas públicas em favorecimento do setor, como foi lembrado por Roberto Rodrigues em entrevista à *Agroanalysis* no mês eleitoral. Rodrigues recordou que, naquele momento, o Brasil já era o maior exportador mundial de 8 *commodities* (açúcar, café, suco de laranja, complexo soja, carne bovina, frango, tabaco e etanol) e, além de políticas governamentais, outros fatores colaboraram para esse resultado, como a tecnologia; disponibilidade de água e terra; e bons preços internacionais em 2002 e 2003, junto ao câmbio favorável. Entretanto, apontou também as dificuldades que o setor passou depois de 2004, com aumento de custo de produção, redução dos preços internacionais, quebras de safras no país, sucateamento da infraestrutura, além de uma incapacidade da OMC de reduzir barreiras aos produtos agrícolas no mercado internacional, especialmente dos países ricos.<sup>781</sup>

Roberto Rodrigues finalizou sua entrevista indicando a importância do agronegócio para a economia brasileira, que representaria 30% do PIB e responderia a 40% das exportações. Salientava, contudo, que a produção ainda estaria aquém do potencial de crescimento do setor, que ainda teria milhões de hectares a serem incorporados à fronteira agrícola. Mas, para isso, seria preciso enfrentar alguns desafios. Nas suas palavras:

É fundamental o rigoroso investimento em infra-estrutura e logística, para viabilizar a atividade rural em áreas mais distantes e também para conferir condições competitivas aos produtores tradicionais. Espera-se que as Parcerias Públicas e Privadas ajudem nesse caminho.<sup>782</sup>

A preocupação com a infraestrutura e a esperança nas PPPs para dar sustentação ao crescimento do agronegócio também foi enfatizada por João Sampaio logo após o resultado das eleições. O presidente da SRB fez considerações sobre quais deveriam ser os passos do governo em políticas para o agronegócio. Com o mesmo discurso de que o setor era o grande responsável pelo crescimento da economia e que carecia de políticas públicas condizentes com a sua contribuição para o desenvolvimento do país, ele apontou alguns ajustes-chaves a serem realizados pelo governo. Com relação à infraestrutura, João Sampaio criticou as rodovias precárias, portos sobrecarregados, escassa malha ferroviária e hidrovias subutilizadas. Nas suas palavras: “serão necessários investimentos pesados e não paliativos

<sup>780</sup> *Ibidem.* p.50.

<sup>781</sup> *Agroanalysis.* Rio de Janeiro. v. 26, n. 10, out., 2006. p.6.

<sup>782</sup> *Ibidem.* p.8.

em todos os modais. As PPPs são uma alternativa”.<sup>783</sup>

Frente às demandas por infraestrutura e por investimentos produtivos, que pudessem dar ao país taxas de crescimento no patamar dos 5%,<sup>784</sup> o governo anunciou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), analisado pela *Agroanalysis* a partir dos seus possíveis impactos no agronegócio. A revista destacou, em primeiro lugar, o impacto na logística, fundamental na redução de custos e aumento da competitividade de todo o setor. As expectativas eram de investimento de R\$ 33,4 bilhões em rodovias; R\$ 7,86 bilhões em ferrovias; R\$ 2,66 bilhões no setor portuário; e 735 milhões no setor hidroviário. Tais investimentos teriam um efeito positivo direto e indireto para o agronegócio já que o segmento de distribuição do setor era de quase 10% do PIB nacional e 32% do PIB do próprio setor.<sup>785</sup> Por essa razão, a revista apontava para a necessidade das lideranças do agronegócio darem apoio ao desdobramento do PAC e citava como indispensável a realização de um esforço de cruzamento entre as obras prioritárias para o agronegócio e aquelas que seriam implementadas pelo governo.<sup>786</sup>

A análise inicial do PAC era seguida por uma matéria que citava a infraestrutura e a logística como pontos críticos para a expansão do agronegócio no comércio internacional. Eles poderiam ser os grandes responsáveis pela paralisação do processo de expansão da produção no Brasil, posto que colocariam em xeque a viabilidade de novas fronteiras agrícolas, que exigiriam rotas diferentes das tradicionais, sobretudo visando a competição no mercado internacional. Uma coisa seria um entrave às exportações decorrerem do protecionismo dos países importadores e concorrentes, já que isso foge do controle nacional. Outra coisa seria esse entrave vir da falta de infraestrutura, algo que pode ser resolvido com mobilização interna para executar grandes projetos limitados não só pela falta de recursos, mas também de certeza quanto aos marcos regulatórios e questões ambientais.<sup>787</sup>

Diante desse quadro de possibilidade de paralisação da expansão das fronteiras agrícolas no Brasil, o PAC recebeu bastante atenção do setor, especialmente por nele estarem inclusas obras apontadas como prioritárias por estudos voltados para a logística do

---

<sup>783</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 26, n. 11, nov., 2006. p.20.

<sup>784</sup> No primeiro mês do novo mandato Lula, a *Agroanalysis* publicou uma análise macroeconômica dos limitantes do crescimento brasileiro e constatou que os países que apresentaram crescimento superior ao do Brasil nos últimos anos, como Chile, Índia, China e Coreia do Sul, tinham proporções de investimentos produtivos em relação ao PIB muito superiores a do Brasil, apontando, particularmente, os investimentos em infraestrutura como fundamentais para a economia brasileira. Para análise completa, ver: *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 27, n. 1, jan., 2007. p.9.

<sup>785</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 27, n. 2, fev., 2007. p.30-31.

<sup>786</sup> *Ibidem*. p.31.

<sup>787</sup> *Ibidem*. p.32.



agronegócio, algumas delas demandas de longa data do setor, não levadas adiante por questões financeiras ou ambientais. Nesse sentido, o PAC recebeu especial atenção no VIII Fórum da Abag, em junho de 2007, sendo caracterizado como um programa estruturante e organizador de novos e velhos projetos para impulsionar o crescimento econômico do país, prevendo um investimento de mais de R\$ 500 bilhões de reais, com recursos da União, da Petrobrás, do BNDES, além de outras estatais e do setor privado.<sup>788</sup>

Segundo apresentação de Paulo Protasio no Forum da Abag,

A maioria dos investimentos escolhidos pelo PAC são prioritários para o agronegócio, mas não atendem a todas as suas necessidades. Sem ser contemplado com medidas específicas, o setor precisará de mais empreendimentos para atingir a necessária competitividade logística com seus concorrentes mundiais.<sup>789</sup>

Paulo Protasio embasou sua apresentação com um gráfico contendo dados do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos, que calculou o custo de exportação da soja do Brasil e dos Estados Unidos para a China.<sup>790</sup>

Tabela 11 - Comparação de custos dos fretes para exportação de soja para a China entre Brasil e Estados Unidos

**Custo de exportação de soja do Brasil e dos Estados Unidos para a China (Shangai) - 2006 (US\$/t)**

| País             | Brasil     |             |          |           | Estados Unidos  |            |
|------------------|------------|-------------|----------|-----------|-----------------|------------|
|                  | Origem     | Noroeste RS | Norte MT | Sul GO    | Centro-norte PR | Mineapolis |
| Porto            | Rio Grande | Paranaguá   | Santos   | Paranaguá | Minnesota       | Iowa       |
| Total            | 72,0       | 136,8       | 100,9    | 77,6      | 84,5            | 76,9       |
| Frete rodoviário | 16,2       | 79,5        | 43,6     | 21,3      | 9,7             | 9,7        |
| Frete marítimo   | 55,8       | 57,3        | 57,3     | 56,3      | 41,6            | 41,6       |
| Frete fluvial    | -          | -           | -        | -         | 33,2            | 25,6       |
| Valor na fazenda | 210,3      | 164,9       | 189,6    | 213,8     | 200,4           | 204,0      |
| Custo total (2)  | 282,3      | 301,7       | 290,5    | 291,4     | 284,9           | 280,9      |
| (1)/(2)          | 25,5%      | 45,3%       | 34,7%    | 26,6%     | 29,7%           | 27,4%      |

Fonte: Brazil Soybean Transportation Guide, US Department of Agriculture

Fonte: Reprodução de *Agroanalysis*

Isso reforça como, no início do século, a preocupação do agronegócio, não só no Brasil, mas também nos Estados Unidos, estava intensamente voltada para soja e para o abastecimento do mercado chinês. A tabela acima mostra como o estado de Mato Grosso consegue ter um valor na fazenda mais baixo do que outras zonas produtoras do Brasil e dos Estados Unidos, mas sofre com o problema do escoamento da produção. Por essa razão,

<sup>788</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 27, n. 6, jun., 2007. p.25.

<sup>789</sup> *Ibidem*. p.26.

<sup>790</sup> *Ibidem*. p.26.

Normando Corral, presidente da Federação da Agricultura e da Pecuária em Mato Grosso alertou para o problema crônico de infraestrutura no estado, o que deveria ser resolvido pelo governo federal, sob risco de inviabilizar a produção no estado que tem o maior potencial agrícola no país. Corral mencionava a necessidade de explorar outras vias de escoamento da produção, já que o estado do Mato Grosso é muito grande e tem uma ampla área produtiva. Assim, não só a hidrovia do Rio Madeira seria importante, mas também a Hidrovia Paraguai-Paraná e a BR-163, no trecho Cuiabá-Santarém. Para ele, a solução passaria pela criação de sistemas multimodais, utilizando estradas, ferrovias e hidrovias, mas para isso seria necessário superar a questão ambiental. Nas suas palavras: “basta pensar em construir uma nova hidrovia que surgem um monte de ambientalistas e ONGs para protestar e dizer que isso vai causar impactos ao meio ambiente e coisa e tal. O jeito é voltar à época dos dinossauros”.<sup>791</sup> Através, assim, a expansão do agronegócio ao desenvolvimento e a preservação ambiental ao retrocesso, ainda que houvesse um esforço de promoção da imagem do agro como uma cadeia produtiva sustentável, que não estava envolvido com a degradação ambiental, mas com sua preservação.<sup>792</sup>

Como forma de superar as barreiras logísticas do agronegócio, especialmente no estado do Mato Grosso, o presidente Lula e o novo ministro do Mapa, Reinhold Stephanes, lançaram o Plano Agrícola e Pecuário (PAP), que tinha como uma das medidas a criação de um Grupo de Trabalho para fortalecer a participação do setor no PAC, propondo soluções de infraestrutura e logística.<sup>793</sup>

Esse tema foi priorizado por Katia Abreu, que se elegeu senadora pelo estado do Tocantins e concedeu uma entrevista para a *Agroanalysis* apontando pontos de estrangulamento logístico para o escoamento da produção do agronegócio e indicando soluções a partir do investimento público em infraestrutura, de forma a viabilizar novas fronteiras agrícolas. Como produtora rural do Tocantins, ela apontou a importância das novas áreas de produção, que incluíam o Tocantins, o sul do Maranhão, o oeste da Bahia e parte de Rondônia. Segundo a senadora, a nova geografia agropecuária não foi acompanhada pela infraestrutura e a solução seria um pesado investimento em hidrovias. Além da construção de hidrovias em Teles Pires e Tapajós, Kátia Abreu cita a importância do rio Madeira, que já é

---

<sup>791</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 27, n. 7, jul., 2007. p.7.

<sup>792</sup> Aqui cabe destacar uma matéria da revista que buscou mostrar que a compreensão da soja enquanto vilão do meio ambiente seria um mito, já que a produção levaria desenvolvimento, infraestrutura e melhoraria a possibilidade de fiscalização, como teria ocorrido em regiões como Sapezal, Campo Novo dos Parecis, Sorriso, entre outras. Para matéria completa ver: *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 26, n. 2, fev., 2006. p.42-43.

<sup>793</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 27, n. 7, jul., 2007. Caderno Especial. p.E3.

naturalmente navegável e conta com duas hidrelétricas planejadas.<sup>794</sup> Nesse rio, diz ela, “poderiam ser feitas quatro hidrovias: três fora do Brasil, entre Bolívia e Peru, e uma dentro do País, que passaria por Mato Grosso, até o Paraná. Isso possibilitaria a integração da América Latina”.<sup>795</sup>

Ao ser perguntada sobre a ferrovia Norte-Sul, obra da IIRSA, que foi incluída no PAC, a senadora afirmou que seu traçado, saindo do Porto de Itaquí (MA), cruzando o Maranhão e com recursos para chegar até Palmas (TO) era importante, mas indicou outros dois traçados que seriam interessantes para região:

Nós tínhamos de fazer um braço de ferrovia na altura de Guaraí (TO), em direção a Mato Grosso. E outro braço a partir de Gurupi (TO) para alcançar o oeste da Bahia e atender às cidades de Luiz Eduardo Magalhães e Barreiras. Aí a ferrovia conseguiria atender a um grande polo agrícola. É isso que nós precisamos. A ferrovia Norte-Sul é muito importante, mas não é suficiente. Isso não é só uma crítica da oposição.<sup>796</sup>

Tais obras foram incluídas na IIRSA. A primeira, com alguns ajustes, já que ao invés de sair de Guaraí, a ligação da ferrovia Norte-Sul com o Mato Grosso seria a partir de um braço ferroviário saindo Campinorte (GO).<sup>797</sup> A segunda seguiu o trajeto indicado pela líder da bancada ruralista, saindo da região próxima a Gurupi e passando pelos municípios de Luiz Eduardo Magalhães e Barreiras.<sup>798</sup> Segundo Katia Abreu, essa ideia de ampliar a ferrovia foi proposta ao governo federal a partir da mobilização dos produtores junto aos governadores estaduais do Mato Grosso, da Bahia e do Tocantins, que levaram a pauta ao Senado.<sup>799</sup>

Toda essa preocupação em torno da infraestrutura, especialmente em modais mais competitivos para escoamento da produção agrícola, como hidrovias e ferrovias, ocorreu em um momento em que o agronegócio registrou recorde de exportações pelo sétimo ano consecutivo, fazendo com que aumentasse uma pressão do setor por uma visão compartilhada entre as áreas privadas e governamentais para captar as tendências do mercado internacional e realizar adequações internas de forma a aproveitar janelas de oportunidade das negociações internacionais.<sup>800</sup> Mesmo com a valorização do real frente ao dólar, os números da balança comercial registrados na entrada do ano de 2008 bateram recorde, em grande medida puxado pelo agronegócio, que exportou quase US\$ 60 bilhões. O PIB também apresentou um

<sup>794</sup> Jirau e Santo Antônio, já previamente citadas.

<sup>795</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 27, n. 8, ago., 2007. p.8.

<sup>796</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 27, n. 8, ago., 2007. p.8.

<sup>797</sup> FICHA DE PROJETO CÓDIGO AMA90. Disponível em: <  
[http://www.cosiplan.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=1393](http://www.cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=1393) >. Acesso em: 11 de jun., 2023.

<sup>798</sup> FICHA DE PROJETO CÓDIGO AMA88. Disponível em: <  
[http://cosiplan.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=1391](http://cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=1391) >. Acesso em: 11 de jun., 2023.

<sup>799</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 27, n. 8, ago., 2007. p.8.

<sup>800</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 28, n. 2, fev., 2008. p.3.

crescimento significativo, puxado pelos investimentos e pela demanda doméstica. Segundo a *Agroanalysis*, o agronegócio cresceu 5.3%, despontando como um dos principais setores que contribuíram para o salto do PIB.<sup>801</sup>

O ano de 2008 também foi marcado pelo fim das negociações da Rodada de Doha da OMC, sem que se chegasse a um acordo final, o que foi noticiado pela *Agroanalysis* como uma derrota para o agronegócio brasileiro,<sup>802</sup> que não conseguiu negociações favoráveis à abertura dos mercados agrícolas dos países ricos. Além disso, foi o ano marcado pela expansão da crise do *subprime*, fazendo com que as lideranças rurais das organizações empresariais do agronegócio ficassem apreensivas com o rápido enxugamento de recursos no mercado, com muitos *traders* deixando de participar do financiamento da safra.<sup>803</sup>

A crise foi tema de discussão do 13º Fórum da Abag, que tratou da conjuntura econômica a partir da perspectiva do agronegócio e contou com a participação do presidente do BNDES, Luciano Coutinho, com sinalização de Carlo Lovatelli, na abertura do evento, de que com o impacto da crise nas principais fontes de capital, o papel do BNDES era vital. Lovatelli afirmou que o agronegócio compartilhava da visão do BNDES de criação de um fundo global de desenvolvimento para projetos de infraestrutura e para apoiar empresas nos países em desenvolvimento em tempos de crise. “Um Plano Marshall para as economias em desenvolvimento, com recursos de US\$ 500 bilhões dotados por países com grandes volumes de reservas”.<sup>804</sup>

A participação de Luciano Coutinho no Fórum era reflexo da importância dada ao setor do agronegócio pelo aparelho de Estado brasileiro. Na sua análise, o presidente do BNDES falou sobre a importância do posicionamento dos países emergentes, pois eles vinham sendo responsáveis por taxas de crescimento superiores aos países desenvolvidos, sendo responsáveis por um significativo incremento no comércio mundial. Muitos deles, em pleno processo de urbanização, crescimento populacional e capacidade agrícola limitada, como a China e a Índia. Além disso, países como a Rússia e vários outros eram grandes dependentes da importação de alimentos. Esse quadro apontava para um cenário positivo para o crescimento do agronegócio brasileiro, mesmo diante da crise global, que atingia mais fortemente os países desenvolvidos.<sup>805</sup>

Além disso, Luciano Coutinho tentou tranquilizar o setor, afirmando que nas décadas

---

<sup>801</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 28, n. 3, mar., 2008. p.49.

<sup>802</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 28, n. 8, ago., 2008. p.45.

<sup>803</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 28, n. 10, out., 2008. p.3.

<sup>804</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 28, n. 11, dez., 2008. p.39.

<sup>805</sup> *Ibidem*. p.39.

anteriores, qualquer crise externa provocava um forte impacto na economia brasileira, que precisava aumentar vertiginosamente a taxa de juros, para lidar com a fuga de capitais. Mas o cenário daquele momento era mais favorável, com um sistema financeiro sólido e uma trajetória de crescimento de emprego e massa de salários. Quanto à pressão por crédito com a secagem das fontes externas, Coutinho reforçou a importância do BNDES para acelerar os investimentos e projetou a execução do orçamento de R\$ 120 bilhões até 2009.<sup>806</sup>

No que tange especificamente ao agronegócio, o presidente do BNDES reforçou a recente liderança do setor no crescimento do país, apontando a sua importância em três frentes: o maior gerador de divisas para o país; criador de emprego e renda, na medida em que expande a fronteira agrícola; um dos grandes fiadores da estabilidade de preço, manutenção do custo de vida urbano e controle das expectativas inflacionárias. Por essas razões, Coutinho afirmou que o BNDES priorizaria o agronegócio na Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), para consolidar sua liderança mundial com foco em atividades em que o Brasil tem reconhecida competitividade, realizando um estratégico investimento com recursos públicos e apoiando projetos de expansão física e internacionalização de empresas. Além disso, o BNDES deveria fortalecer a competitividade de complexos produtivos com efeito de encadeamento sobre o conjunto industrial com potencial para exportação e aqueles com potencial competitivo, mas afetado pelas importações. Em resumo, nas suas palavras:

O BNDES tem a missão importante de ajudar o agronegócio brasileiro, especialmente na ponta processadora industrial. Estar preparado para apoiar e consolidar a formação de grandes empresas competitivas. Precisamos, efetivamente, olhar o setor como uma grande solução para a sustentação do crescimento do Brasil.<sup>807</sup>

No que tange à infraestrutura, ao responder à questão sobre investimentos no setor de forma a garantir o escoamento da safra, Coutinho disse que a situação logística do país era muito ruim, mas que era possível verificar avanços recentes. O BNDES teria feito grande esforço para expandir a malha ferroviária, com especial interesse no ramal para o Centro-Oeste, na linha Norte-Sul e na Transnordestina, todos eles demandas de longa data do agronegócio e inclusos na carteira da IIRSA. Já com relação aos portos, ele explicou que o BNDES financiou o pouco que foi feito de melhoria. No setor rodoviário, lamentou o fim do Geipot e disse que o BNDES vinha apoiando o regime de concessões nas principais rodovias.<sup>808</sup>

---

<sup>806</sup> *Ibidem.* p.40.

<sup>807</sup> *Agroanalysis.* Rio de Janeiro. v. 28, n. 11, dez., 2008. p.40.

<sup>808</sup> *Ibidem.* p.41.

O discurso de Luciano Coutinho convergia com aquele reiterado pela *Agroanalysis*, de que o setor do agronegócio era a sustentação da economia brasileira, apontada como “a tábua de salvação do saldo comercial do país”.<sup>809</sup> Segundo esse discurso, essa sustentação estaria ocorrendo, sem exceção, desde o Plano Real, mas especificamente entre 2000 e 2008, o valor das exportações do agronegócio cresceu 250%. Tal movimento foi puxado pelo complexo da soja, que bateu sucessivos recordes de exportação, mesmo em 2008, quando a balança comercial brasileira teve seu pior resultado desde 2002, em função do aumento das importações.<sup>810</sup>

Mesmo diante da crise, o setor não foi tão negativamente impactado como se previa inicialmente, já que os preços dos produtos agrícolas se estabilizaram em patamares mais baixos do que antes da crise, mas ainda acima dos padrões históricos.<sup>811</sup> Além disso, apesar da crise ter se espalhado e afetado os países emergentes, colocando abaixo teses de que havia um descolamento das economias desses países em relação à crise que atingiu mais fortemente os Estados Unidos, as relações entre o Brasil e a China mantiveram um alto dinamismo. Com a China crescendo substancialmente, mesmo em meio à crise, em grande medida devido a investimentos governamentais, a demanda do país asiático colaborou não só para segurar as exportações brasileiras, mas também para a retomada de investimentos estrangeiros em ativos brasileiros.<sup>812</sup>

Isso significa que, mesmo diante de um cenário de crise mundial, a demanda e o preço de *commodities* como a soja permaneceram elevados, mantendo a perspectiva do agronegócio brasileiro de aumento da produção a partir da expansão das fronteiras agrícolas, o que vem acompanhado de pressões pela execução de obras de infraestrutura para o escoamento da produção. Nesse sentido, em julho de 2009 foi criado o Movimento Pró-Logística, por iniciativa da Aprosoja/MT, como forma de convergir agendas estratégicas para pressionar o governo federal para acelerar a execução de obras inseridas no PAC. Um mês antes, foi lançada a Frente Parlamentar de Logística de Transporte e Armazenagens (Frenlog), com o objetivo de discutir a questão da logística na agricultura no país, que também aderiu ao Movimento da Aprosoja. Essas movimentações faziam parte do entendimento de que logo não haveria condições de dar vazão à produção do Mato Grosso e que a demanda mundial pela soja avançava mais rapidamente do que a logística, o que poderia significar perdas

---

<sup>809</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 29, n. 1, jan., 2009. p.3.

<sup>810</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 29, n. 1, jan., 2009. p.36.

<sup>811</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 29, n. 5, mai., 2009. p.3.

<sup>812</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 29, n. 6, jun., 2009. p.9.

expressivas para os produtores e para a economia do país.<sup>813</sup>

É nesse mesmo sentido de preocupação com o escoamento para uma demanda mundial crescente por soja, paralela à expansão das fronteiras agrícolas, que o tema da logística foi o foco do 15º Fórum da Abag. Nesse fórum, destacamos a exposição de Antonio Rodrigues Branco, diretor de portos e serviços da Bunge Alimentos, que iniciou apresentando números traçados por Eliezer Batista, de que o Brasil gastara US\$ 75,2 bilhões em logística de transporte, 12,4% do PIB. A saída deveria ser a implantação de 70 projetos, capazes de reduzir em US\$ 20 bilhões por ano o custo logístico do país. Também destacou que, em alguns anos, a produção cresceria 462% no Nordeste, 107% no Centro-Oeste e 122% no Norte, expansão que não vinha sendo acompanhada pela infraestrutura de transporte, já que, apesar das obras essenciais para o agronegócio terem sido incluídas em carteiras de projetos de programas como o PAC ou a IIRSA, a maioria delas, se já saíram do papel, estavam em fase embrionária. Por isso, Antonio Branco destacou a importância dos corredores de exportação pelo Pacífico e pelas hidrovias da região Norte, como forma de melhorar o sistema logístico do setor em expansão. Nas suas palavras:

Sabemos que o Brasil goza de grande potencial de expansão, com grande demanda doméstica, produtores rurais empreendedores e bioenergia. Não obstante, temos que superar enormes desafios para melhorar a infraestrutura logística e reduzir a estrutura fiscal do País. Isso é requisito básico para dar mais competitividade à produção, com o desenvolvimento de novos corredores de exportação, como alternativas de saída pelo Pacífico e uso de hidrovias da região Norte.<sup>814</sup>

Outras soluções também foram buscadas dentro daquilo que Paulo Protasio, presidente da Anut, destacou como Plano Nacional de Logística e Transporte (PNLT) do Agronegócio, com o horizonte de visão até 2023. Foi feita uma análise dos principais produtos demandantes de infraestrutura (soja, milho, arroz, trigo, café, açúcar, etanol, madeira, celulose, carnes, fertilizantes) no PNLT<sup>815</sup> e constatou-se um salto na necessidade projetada de transporte, atingindo 545 milhões de toneladas em 2023. Considerando esse cenário, as medidas em curso para melhoria da infraestrutura ainda seriam muito tímidas, devendo haver mais apostas nas hidrovias do Madeira/Teles Pires-Tapajós (absorvendo fluxo da BR-163), Araguaia-

<sup>813</sup> *Ibidem.* p.19.

<sup>814</sup> *Agroanalysis.* Rio de Janeiro. v. 29, n. 6, jun., 2009. p.39.

<sup>815</sup> Com relação ao PNLT, para Paulo Protasio, 49% das obras previstas de execução até 2023, são essenciais ao agronegócio. Cabe destacar que o PNLT foi publicado em 2007 e, assim como o PAC, fez parte da identificação de investimentos a serem realizados na área de infraestrutura. O PNLT considerou o projeto da IIRSA, agregando ao planejamento nacional, vetores da integração continental. O relatório executivo pode ser acessado em: MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES; MINISTÉRIO DA DEFESA. *Plano Nacional de Logística e Transportes.* Relatório Executivo. Abril, 2007. Disponível em: < <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/561/1/arq1352742260.pdf> >. Acesso em: 14 de jun., 2023.

Tocantins, e obras urgentes nas BR-163, BR-364 e na Ferrovia Norte-Sul. Também citou a Ferrovia Oeste-Leste como novo corredor essencial ao escoamento da produção.<sup>816</sup> Várias das obras citadas enquanto essenciais eram parte da carteira de projetos da IIRSA, assim como outras soluções apresentadas no Trabalho Integrante da Oficina Técnica para Definições de Processos e Sistemas Inovadores para Ganhos de Competitividade do Agronegócio Brasileiro, citado na apresentação de Protasio. Esse trabalho buscou analisar as principais vias de escoamento do agronegócio e suas defasagens, analisando os projetos que foram incluídos em programas governamentais, para apontar correções necessárias à maximização dos ganhos para o agronegócio.<sup>817</sup>

A edição da *Agroanalysis*, que expôs o Fórum da Abag dedicado ao tema da logística, foi seguida por outras edições com perspectiva para a demanda por infraestrutura, embasadas pelos então recentes estudos em torno do PNLT, do Movimento Pró-Logística (MT) e do relatório de melhoria da logística para o agronegócio organizado pela Anut. Nesse sentido, é possível encontrar uma análise da expansão das fronteiras agrícolas e a perspectiva para novas fronteiras com base nas capacidades de escoamento a partir da previsão de investimentos em infraestrutura;<sup>818</sup> uma análise sobre o preço das terras agrícolas no Brasil, que variam de acordo com a disponibilidade de infraestrutura para escoamento da produção e contam com alto interesse de investidores estrangeiros;<sup>819</sup> e artigos de opinião como o de Cesário Ramalho da Silva, presidente da SRB, apontando como a deficiência em infraestrutura é um fator limitador para o agro e um impeditivo para que o Brasil se tornasse o celeiro do mundo.<sup>820</sup>

Nota-se, portanto, que o anúncio do PAC e as concertações em torno da execução do orçamento previsto ao longo dos anos contribuíram para a criação de iniciativas de mobilização de atores envolvidos com o agronegócio para pressionar pela execução das obras já previstas em favorecimento do setor e para indicar novos projetos de acordo com a expansão das fronteiras agrícolas. Toda essa movimentação é feita atrelando o crescimento do agronegócio ao desenvolvimento econômico do Brasil. Para isso, são utilizados dados da FAO, apontando a perspectiva de aumento pela demanda por alimentos, com a tendência de crescimento populacional e indicando o Brasil como o espaço por excelência para suprir essa demanda, dado sua capacidade técnica, mas também seus atributos naturais, como

---

<sup>816</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 29, n. 6, jun., 2009. p.39-40.

<sup>817</sup> Para trabalho completo ver: ANUT - Associação Nacional dos Usuários do Transporte de Cargas. *Transporte –Desafio ao Crescimento do Agronegócio Brasileiro*. Trabalho Integrante da Oficina Técnica para Definições de Processos e Sistemas Inovadores para Ganhos de Competitividade do Agronegócio Brasileiro, Brasília, Dez, 2008.

<sup>818</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 29, n. 7, jul., 2009. p.13-15

<sup>819</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 29, n. 12, dez., 2009. p.18-19.

<sup>820</sup> *Ibidem*. p.49.



disponibilidade de terras e água. Mas, objetivando suprir tal demanda, alguns entraves precisariam ser superados, como o do provimento de infraestrutura. Dentro desse panorama, é frequente a sinalização para a possibilidade de um apagão logístico no Brasil, caso uma proporção maior do PIB não fosse convertida em investimentos em infraestrutura.<sup>821</sup>

Essa perspectiva de crescimento da demanda por alimentos, puxada especialmente pelos países da Ásia, como já exposto anteriormente, era sinalizada pelo setor desde a década de 1990. Por essa razão, os estudos sobre escoamento da produção para o Pacífico se intensificaram naquele período. Foi no ano de 2009, porém, que a União Europeia deu lugar à Ásia como principal destino das exportações do agronegócio no Brasil.<sup>822</sup> O saldo da balança comercial do agronegócio foi mais do que duas vezes maior do que o saldo da balança comercial do país nos anos de 2008 e 2009, o que levou o Mapa a sustentar a ideia de que a crise não afetou as exportações do agronegócio, que conseguia colocar seus produtos em mais de 180 países, aumentando ainda mais a importância do setor para o ingresso de divisas no país.<sup>823</sup>

A sinalização desse cenário, em ano eleitoral, serve como combustível à organização do setor para demandar políticas voltadas ao agronegócio, de forma a utilizar o aparelho de Estado brasileiro para melhorar a projeção do setor no cenário internacional frente aos seus concorrentes. Isso foi exposto em um artigo da *Agroanalysis* que relatou a visita de sojicultores do Brasil a uma cooperativa de Dekalb, no Illinois, um dos maiores produtores de milho e soja do mundo. De acordo com o artigo, a produtividade de grãos na região não assustou os visitantes, mas a tabela dos custos depois da colheita teria levado um deles a afirmar que “não existe competitividade dentro da fazenda que resista a quilômetros de buraco e descaso”.<sup>824</sup> Comparando as regiões de Mato Grosso e de Illinois, os custos após a porteira da produção chegariam a ser 10 vezes maiores no estado brasileiro. Diante desse cenário, nas palavras de João Sampaio:

A saída está na criação de uma política nacional de infraestrutura e logística para a agricultura, considerando a nossa vocação e competitividade. Não podemos tratar mais a construção de estradas, a ampliação de portos e a expansão da rede ferroviária dissociadamente da produção agrícola. As áreas de expansão e o desenvolvimento agroindustrial das regiões precisam estar contemplados no plano nacional, do contrário parecerá à sociedade que a agricultura está “pedindo”

---

<sup>821</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 30, n. 1, jan., 2010. p.13-14.

<sup>822</sup> Os países asiáticos responderam, em 2009, por 30,4% das exportações totais do Brasil, enquanto a União Europeia teve sua participação diminuída para 29,3%. Dados disponíveis em: *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 30, n. 3, mar., 2010. p.22.

<sup>823</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 30, n. 3, mar., 2010. p.23.

<sup>824</sup> *Ibidem*. p.50.

melhores condições de produção. Não é isso.<sup>825</sup>

A fala do produtor e ex-presidente da SRB, João Sampaio, demonstra uma insatisfação do setor com o ritmo no andamento das obras previstas nos projetos de infraestrutura para o agronegócio, que não acompanhava o ritmo da expansão da produção e tampouco daria conta das expectativas futuras do setor. É no sentido da insatisfação e na tentativa de endossar a perspectiva de que o agronegócio sustentava a economia do país, que João Sampaio reitera a responsabilidade do Estado com a garantia de escoamento da produção para que os custos ao produtor no Brasil fossem mais baixos, como são para outros concorrentes, como os produtores dos Estados Unidos. Essa postura de responsabilização do aparelho de Estado brasileiro com relação à competitividade do setor no exterior e com a renda interna dos produtores é intensificada em ano eleitoral.

#### 4.5 A eleição de Dilma Rousseff: do PAC II à Ferrovia Transoceânica

A mesma perspectiva foi expressa no 18º Fórum da Abag, que, como em todo ano de eleição presidencial, elaborou um documento de propostas ao próximo presidente, a ser entregue aos principais candidatos. Os candidatos poderiam se pronunciar e teriam seus depoimentos gravados e apresentados aos participantes do Congresso da Abag, como forma de comprometer os candidatos com as principais demandas para competitividade do setor. Na parte que se refere à infraestrutura e logística, é reforçada a ideia de que há perspectiva de aumentos da produção, com a sinalização de que colheitas mais exuberantes acarretariam crise de abundância, com prejuízos para o agronegócio e para a economia brasileira. As reivindicações se deram majoritariamente em cima de dois temas: as regulamentações para que a Lei das PPPs, aprovada no Congresso em 2004, pudesse ter aplicação; e a desobstrução dos gargalos que vinham emperrando a execução das obras previstas no PAC, como licenças ambientais, paralisações do TCU, motivações ideológicas, entre outras.<sup>826</sup>

Outras ações citadas como prioritárias na área da infraestrutura foram a priorização de investimentos para o escoamento de grãos, com a pavimentação da BR-163 (Cuiabá-Santarém); o término da Hidrovia Teles Pires-Tapajós; a conclusão da Ferrovia Norte-Sul; a

---

<sup>825</sup> *Ibidem*. p.50.

<sup>826</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 30, n. 3, mar., 2010. p.30-47.

elaboração de um plano de estradas vicinais; a execução do Programa Nacional de Dragagem, para aprofundar canais de acesso aos portos nacionais; e a ampliação do uso das hidrovias, por meio de investimentos na ordem de R\$ 5,5 bilhões, permitindo a ampliação da quantidade de grãos transportada por este vetor em até sete vezes.<sup>827</sup>

Dois meses depois, Cesário Ramalho se pronunciou na *Agroanalysis* afirmando que a presença de Dilma Rousseff e de José Serra no evento Agrishow era um sinal de que o agronegócio estaria sendo cortejado, e aproveitou para ressaltar aos presidentiáveis que o agronegócio deveria ser valorizado politicamente de acordo com sua importância para o país. Nas suas palavras, “sem o agro, comércio, indústria, serviços, contas públicas e mercados em geral patinam”.<sup>828</sup> Além de ressaltar a imponência econômica do agronegócio, o presidente da Agrishow também deixou evidente o seu poder político:

Outro assunto abordado com os presidentiáveis foi o processo de escolha do futuro ministro da Agricultura. Compreendemos que o titular da pasta deve ser selecionado com base em critérios técnicos, não políticos. Tem de ser alguém com laços históricos com o agro, que tenha identidade e compromisso com o segmento, justamente para ter legitimidade para representar o setor. [...] Entendemos que o agro tem o direito, e o governo tem a obrigação de debater conosco esta escolha.<sup>829</sup>

Esses apontamentos mostram, por um lado, a compreensão dos candidatos a presidente de que o apoio do setor do agronegócio poderia contribuir – e não minar – com suas candidaturas. Por outro lado, expressam a consciência de atores do agronegócio da importância de uma representação direta no aparelho de Estado brasileiro, por meio da indicação do próximo ministro do Mapa. Esse mútuo reconhecimento também explicava o documento elaborado pela Abag, com algumas perguntas a serem respondidas pelos candidatos, cujas respostas foram exibidas no 9º Congresso Brasileiro do Agronegócio. O Congresso, que teve como tema a governança, contou com abertura de Carlo Lovatelli, para quem “o agronegócio deve ser tratado como questão de Estado e não de governo”.<sup>830</sup> Independente do candidato vitorioso nas eleições, o setor buscava o comprometimento de todos com as suas pautas.

Quando questionados sobre infraestrutura, José Serra, Dilma Rousseff e Marina concordaram que a infraestrutura e logística eram uns dos grandes problemas enfrentados pelo agronegócio. Para Dilma, essas seriam as duas principais limitações para a expansão do setor e essa avaliação teria sido um dos motivos para a criação do PAC, no governo Lula, e também

<sup>827</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 30, n. 4, abr., 2010. p.41-42.

<sup>828</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 30, n. 6, jun., 2010. p.49.

<sup>829</sup> *Ibidem*. p.50.

<sup>830</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 30, n. 9, set., 2010. p.6.

estaria no PAC 2, com a previsão de investimento de R\$ 110 bilhões. Com relação à política externa para promover as exportações brasileiras, Dilma também apontou para uma continuidade daquilo que vinha sendo feito pelo governo anterior, com diversificação das exportações e fortalecimento das relações com países da Ásia, África e América Latina.<sup>831</sup> Em grande medida, as indicações de continuidade das ações promovidas pelo governo anterior faziam parte do reconhecimento do momento de alta da economia brasileira e das ações acertadas do governo Lula para evitar o aprofundamento da crise, com ações fiscais, isenções, incentivos e com a utilização do BNDES para evitar uma derrocada no PIB brasileiro.<sup>832</sup>

Todavia, com Dilma eleita, Cesário Ramalho destacou sua derrota eleitoral em estados conhecidos como parte do “cinturão agrícola”, como Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Espírito Santo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e Rondônia. Para ele, é plausível que essa derrota seja em função da força da produção do agronegócio nesses espaços, já que ele identifica um cenário insatisfatório nos últimos anos, que teria prejudicado a competitividade do agronegócio brasileiro. Um dos pontos destacados foi o da precária rede de transportes, indicando que a saída não é construir novas rodovias, mas executar um sistema integrado e eficaz de transporte para o escoamento da produção agropecuária, com conexão de ferrovias, hidrovias, rodovias e melhorias nos terminais portuários. Por fim, destacou que a SRB continuaria trabalhando para que o agronegócio reforçasse sua liderança na condução da política agrícola e fortalecesse sua participação nos fóruns de decisões que afetavam diretamente o setor, como infraestrutura, meio ambiente e negociações internacionais.<sup>833</sup>

Na mesma edição, Roberto Rodrigues utilizou seu espaço na coluna *Diário de Bordo* para falar novamente sobre infraestrutura. Para ele, de acordo com uma pesquisa realizada por uma revista de economia junto a produtores rurais e outros agentes do agronegócio, o maior entrave para o setor não seria a carga tributária, a taxa de juros ou o câmbio desfavorável, mas a infraestrutura. Comparativamente, o Brasil, naquele momento, transportava 60% da sua carga por meio de rodovias, 27% pela rede ferroviária e 13% por hidrovias. Nos EUA, a proporção era, respectivamente, de 25%, 50% e 25%. Como os custos dos transportes rodoviários eram maiores, o escoamento da produção no Brasil ficava mais caro, quadro que, somado aos custos portuários também mais altos do que os de seus concorrentes – o dobro dos EUA e da Argentina –, afetava diretamente a renda do produtor no Brasil.<sup>834</sup>

Para o presidente da Bunge, ex-ministro e atual CEO Global da BRF S.A, Pedro

---

<sup>831</sup> *Ibidem.* p.6-7.

<sup>832</sup> *Agroanalysis.* Rio de Janeiro. v. 30, n. 9, set., 2010. p.9.

<sup>833</sup> *Agroanalysis.* Rio de Janeiro. v. 30, n. 12, dez., 2010. p.45.

<sup>834</sup> *Ibidem.* p.44.

Parente, o agronegócio brasileiro perdia cerca de US\$ 5 bilhões em função da precariedade no sistema de infraestrutura. Rodrigues, contudo, apontou para o fato de que uma boa parte da solução desse quadro já está prevista no PAC e no PNLT, que precisavam sair do papel.<sup>835</sup>

Diante desse cenário e com os resultados das cifras de exportação de 2010 exibindo novos recordes no setor agropecuário era grande a expectativa em torno do governo Dilma de dar continuidade ao PAC, de forma a melhorar a infraestrutura necessária ao setor.<sup>836</sup> Concomitantemente, o documento entregue à Dilma com as propostas do agronegócio tinha como meta dobrar as receitas geradas pelo setor dentro do período de 10 anos o que, necessariamente, passava pela expansão da infraestrutura para o escoamento da produção.

Nesse sentido, o 20º Fórum da Abag teve como tema a competitividade do sistema ferroviário, o mais recomendado para países de dimensões continentais, já aproveitado sistematicamente pelos EUA, Canadá e Rússia. O Fórum foi organizado no entendimento de que a infraestrutura não acompanhava o desenvolvimento da tecnologia e aumento da produtividade no campo, especialmente frente ao processo de ocupação de novas terras no Oeste e no Norte, carente de infraestrutura de escoamento. Na safra de 2010, produtores chegaram a abortar a produção de aproximadamente três bilhões de toneladas, entre soja e milho, em função dos problemas logísticos.<sup>837</sup> Luiz Antonio Fayet, consultor para logística na CNA, chegou a relacionar esse quadro de precária infraestrutura para dar conta de escoar maiores quantidades da produção agrícola com uma questão de soberania nacional, que poderia ser ameaçada com o mundo cada vez mais dependente do agronegócio do Brasil.<sup>838</sup> Sua fala conflui com análises da situação da China, cujos líderes demonstravam preocupações com o abastecimento e preço dos alimentos, dada sua limitada capacidade para atender à crescente demanda doméstica por grãos.<sup>839</sup>

O sistema ferroviário também recebeu especial atenção do Movimento Pró-Logística, que unia entidades do Mato Grosso. O Movimento elegeu projetos de máxima importância para o escoamento da produção. Dentre eles, a Ferrovia de Integração do Centro-Oeste (Fico) ganhava destaque por significar uma economia anual de R\$1 bilhão no escoamento da produção.<sup>840</sup> Essa ferrovia, que foi incluída na carteira da IIRSA, tem previsão para cortar 15 municípios, ligando Uruaçu (GO) a Vilhena (RO).<sup>841</sup> O BNDES é responsável pelo seu plano

---

<sup>835</sup> *Ibidem*. p.44.

<sup>836</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 31, n. 3, mar., 2011. p.18.

<sup>837</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 31, n. 5, mai., 2011. p.37-43.

<sup>838</sup> *Ibidem*. p.40

<sup>839</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 31, n. 5, jul., 2011. p.14.

<sup>840</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 30, n. 8, ago., 2010. p.23.

<sup>841</sup> Essas obras correspondem à fase I e II da Fico e as fichas de seus projetos podem ser acessadas em: FICHA

diretor e sua execução conta com recursos do PAC 2. Por sua importância para o setor, a Fico foi destacada como uma meta e solução no Novo Plano Agrícola e Pecuário para a safra 2011/2012, junto a outras ferrovias incluídas na IIRSA, como a Norte-Sul, as Ferrovias Leste-Oeste e as obras da Ferrovia Transnordestina.<sup>842</sup>

Em março de 2011, o Movimento Pró-Logística se transformou em instituto, no intuito de que a nova forma jurídica pudesse agilizar a realização de estudos e constituir parcerias com entidades, empresas e órgãos governamentais que atuassem com logística no país. A missão era de convergir agendas para acelerar o andamento do PAC 2, especialmente em obras voltadas a escoar a crescente produção do estado do Mato Grosso. Enquanto o Instituto Pró-Logística atua na área técnica, a Frenlog era o braço político de articulação com os governos federal e estadual. No âmbito federal, contava, em 2011, com 202 deputados e 20 senadores comprometidos com a infraestrutura para escoamento da produção. Nas palavras do deputado federal Homero Pereira, presidente da Frenlog:

Nosso principal objetivo é ser um facilitador das ações do Poder Executivo. Uma das prioridades é interligar os modais de transporte no Brasil para fomentar escoamento da produção agropecuária. Hoje, estes modais estão desconectados. Não dá para depender apenas dos caminhões que ficam sobrecarregados ao transportar a lavoura até os portos. As rodovias, as ferrovias e hidrovias precisam se complementar.<sup>843</sup>

Os levantamentos acima mostram a organização técnica e política dos empresários do agronegócio de forma a atuar no aparelho de Estado para garantir obras de infraestrutura essenciais para o escoamento de sua produção. Essa organização também pode ser averiguada a partir de um artigo de Cesário Ramalho da Silva, que citou dois acontecimentos importantes em termos de organização empresarial. O primeiro foi a participação dele na Conferência das Américas do Conselho Empresarial da América Latina (Ceal), que reuniu nomes como Aloizio Mercadante, Fernando Pimentel e Marcelo Odebrecht. Lá, teria ficado claro que existia um cenário muito positivo para que o Brasil recebesse nos dez anos seguintes grandes aportes de investimentos internacionais e que precisaríamos de uma revolução na infraestrutura, especialmente de transportes.

Com isso em mente, o presidente da SRB, juntamente com representantes de outras entidades e empresas do agronegócio, teve uma reunião com os ministros Mendes Ribeiro (Agricultura), Fernando Pimentel (Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior) e Gleisi

---

DE PROJETO CÓDIGO AMA90. Disponível em: < [http://cosiplan.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=1393](http://cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=1393) >. Acesso em: 25 de jun, 2023.; FICHA DE PROJETO AMA91. Disponível em: < [http://cosiplan.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=1394](http://cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=1394) >. Acesso em: 25 de jun, 2023.

<sup>842</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 31, n. 5, jul., 2011. p.19.

<sup>843</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 31, n. 6, ago., 2011. p.39.

Hoffmann (Casa Civil), para explicar aos governantes que o parecer da AGU que limitava a compra de terras por empresas estrangeiras poderia significar a perda de bilhões de reais em investimentos. Para ele, o encontro trouxe resultados já que, após a reunião, os ministros foram chamados para se encontrar com Dilma Rousseff que, em seu discurso no seminário “*Os desafios do Brasil como 5ª potência Mundial e o papel do agronegócio*”, enfatizou a potência agrícola do país e a contribuição do setor para a economia. A presidente também teria admitido a falta de infraestrutura como impeditivo do crescimento da produção e se comprometeu em aumentar esforços para superar os gargalos com as PPPs. Nas palavras de Cesário Ramalho da Silva, “perceber que o setor firmou a importância da sua posição, entre os formadores de opinião e também no governo e na Presidência da República, torna este um momento mágico. Não podemos perdê-lo!”<sup>844</sup>

Se o momento mágico apontado por Cesário Ramalho dizia respeito à articulação política e ao reconhecimento do governo brasileiro da importância do agronegócio para a economia e o compromisso de buscar superar os entraves na infraestrutura para a expansão da produção, também correspondia a um registro de novos recordes nas exportações do setor, com o saldo da balança comercial do agronegócio sendo mais de duas vezes e meia o saldo da balança comercial do Brasil, contribuindo para compensar o *déficit* dos demais setores.<sup>845</sup>

Enquanto o agronegócio batia novos recordes, o debate econômico daquele momento era em torno da diminuição da participação da indústria no PIB brasileiro. Em um momento em que o Brasil via recebendo aquilo que ficou conhecido como tsunami monetário,<sup>846</sup> contribuindo para uma valorização do real no mercado internacional, a indústria brasileira teve que enfrentar acirrada competição dos produtos importados. No caso do agronegócio, apesar da valorização do câmbio poder representar uma diminuição na renda dos produtores, ela foi acompanhada por uma elevação no preço das *commodities* já que muitos dos recursos liberados dos países centrais pela redução da taxa de juros buscavam ativos dos países emergentes e das *commodities* agrícolas e minerais, valorizando seus preços.

Enquanto as finanças públicas se direcionaram a conceder benefícios tributários para aliviar os setores mais afetados, grupos econômicos privados buscavam mais investimentos no agronegócio. O Tocantins se tornou um dos centros da atenção desses investidores, em função do seu potencial de expansão da produção agroindustrial e pelos preços de terras mais

---

<sup>844</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 32, n. 1, jan., 2012. p.45.

<sup>845</sup> Os números computados em 2012 são referentes ao ano de 2011, que mostram um saldo da balança comercial do agronegócio na ordem de US\$ 77,5 bilhões e o saldo da balança comercial do Brasil de US\$ 29,8 bilhões, enquanto os demais setores apresentaram um *déficit* de US\$ 47,7 bilhões. As fontes são do Mapa e do MDIC e os dados podem ser encontrados em: *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 32, n. 2, fev., 2012. p.18.

<sup>846</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 32, n. 4, abr., 2012. p.3.

baixos do que outras regiões, como Goiás e Mato Grosso. Um dos pontos centrais de busca de investimentos no setor do agronegócio no Tocantins pode ser explicado por dois grandes projetos ferroviários em curso na região, ambos da carteira da IIRSA: a Ferrovia Norte-Sul, cortando verticalmente o estado do Tocantins, e a Ferrovia Oeste-Leste, conectando o sul do Estado ao litoral da Bahia. Além disso, eram previstos investimentos na região no setor rodoviário e hidroviário, com grandes expectativas sobre o PAC 2. Tal situação, somada à disponibilidade de clima e relevo favoráveis, além de água em abundância, deu ao Tocantins o título de última fronteira agrícola.<sup>847</sup>

Alguns meses depois, a *Agroanalysis* publicou outro artigo sobre a expansão das fronteiras agrícolas do agronegócio, utilizando o termo “Matopiba” para sinalizar a última fronteira agrícola. O artigo traz números da produtividade média da região do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia ao longo de 50 anos, mostrando como essas áreas ganharam relevância na produção de soja e milho com relação ao resto do país. As razões de tal expansão teriam sido a elevação no preço das *commodities* no cenário internacional; condições de solo e clima potencialmente favoráveis ao cultivo; além do desenvolvimento de novas variedades de sementes pela Embrapa e Monsanto, adaptadas às condições locais. Mas, a matéria também indicou que as principais limitações diziam respeito às precárias condições de logística e que havia grande expectativa com obras ferroviárias que ligassem a região aos portos, que eram mais próximos do que eram da produção do Mato Grosso.<sup>848</sup>

Essa expansão do agronegócio foi analisada por uma entrevista com Luiz Antonio Fayet, membro da Câmara de Infraestrutura e Logística do Ministério da Agricultura, que explicou a migração da produção inicial do sul do país para o Centro-Norte/Nordeste e Centro-Oeste, modificando a geografia da produção, agora em regiões desprovidas de infraestrutura terrestre e adequação portuária. Na medida em que novas fronteiras agrícolas foram se expandindo, o custo logístico para o produtor foi aumentando, já que a maior parte da produção dessas novas regiões continuava seguindo rumo aos portos do Sul e do Sudeste. Rotas alternativas de escoamento poderiam aumentar os ganhos do produtor em cerca de R\$ 4 por saco de milho ou soja.<sup>849</sup>

Essa foi uma das razões da criação da Empresa de Planejamento e Logística (EPL), pelo governo federal em 2012, como forma de articular o planejamento logístico. Nas palavras de Fayet,

---

<sup>847</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 32, n. 4, abr., 2012. p.28.

<sup>848</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 33, n. 1, jan., 2013. p.15-16.

<sup>849</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 32, n. 11, nov., 2012. p.6.



o conjunto de medidas anunciadas para rodovias e ferrovias está exatamente na linha do preconizado pela Câmara Logística do Ministério da Agricultura (CTLOG). Ela é uma das câmaras assessoras do Ministro, em que estão representadas cerca de sessenta instituições, entre públicas e privadas. Esse “conselhão” estuda os problemas e encaminha sugestões técnicas.<sup>850</sup>

O anúncio das medidas em consonância com as demandas do agronegócio é uma evidência da organização do setor em termos de pressionar por determinadas obras de infraestrutura e também do esforço do aparelho de Estado brasileiro de garantir as condições necessárias ao escoamento da produção nas novas fronteiras agrícolas. Tal movimento se intensifica frente a duas questões também sinalizadas por Fayet. Em primeiro lugar, a existência de uma liquidez internacional como conjuntura para atração de investimentos em infraestrutura, já que o agronegócio no Brasil seria um dos lugares mais seguros para destinar recursos, frente à progressiva expansão da demanda por alimentos no mundo. Em segundo lugar, mas diretamente relacionado ao primeiro, o movimento asiacêntrico das exportações nacionais, puxado pela China, que atingiu seu limite de terras cultiváveis, com benefícios a serem irradiados ao Brasil, país com o maior potencial para suprir a fatia maior desse mercado.<sup>851</sup>

Tais medidas, anunciadas pelo governo federal, contribuíram para que Roberto Rodrigues publicasse uma coluna elogiando a firmeza de Dilma no avanço da redução do Custo Brasil, com destaque para a área de infraestrutura e logística, a partir da decisão presidencial de efetivar parcerias com o setor privado. Tais parcerias tirariam o PAC do papel e contribuiria para superar um dos maiores entraves do agronegócio, ainda que com resultados concretos apenas no longo prazo. Todavia, Rodrigues também sinalizou para a necessidade de uma reflexão sobre a política externa brasileira, dado ao ainda imobilismo da Rodada de Doha na OMC, e para uma reavaliação do Mercosul e das negociações em que o Brasil “carregaria” seus parceiros do bloco.<sup>852</sup>

Em grande medida, essas preocupações em reavaliar o Mercosul mostram uma mudança no posicionamento do próprio Roberto Rodrigues, frente a uma série de possibilidades de acordos bilaterais com países do BRICS, sobretudo a China. Nesse mesmo momento em que reavaliações do Mercosul são cobradas pelo setor, a CNA inaugurou um escritório na China, a partir de uma comitiva liderada por Katia Abreu, para além de consolidar o comércio entre os dois países, ampliar as exportações de produtos do agronegócio brasileiro. Além disso, outro objetivo de tal aproximação era a atração de

---

<sup>850</sup> *Ibidem.* p.7.

<sup>851</sup> *Ibidem.* p.8.

<sup>852</sup> *Ibidem.* p.44.

investimentos chineses no país, especialmente na área de infraestrutura.<sup>853</sup> Cabe destacar que a abertura desse escritório da CNA na China se deu no mesmo ano em que o país asiático teve sua área total do cultivo de soja reduzida em 9%.<sup>854</sup>

No ano seguinte, em 2013, cresceram as críticas das matérias da *Agroanalysis* com relação ao governo, apontando os resultados ruins do PIB do ano anterior e preocupações com o cenário. Apesar disso, o agronegócio continuou com um crescimento elevado e a alta dos preços das *commodities* garantiu expressiva rentabilidade ao setor.<sup>855</sup> Roberto Rodrigues que, no final de 2012, tinha elogiado a condução do governo federal na redução do custo Brasil, no começo de 2013, lamentava o fato de que o ministro da agricultura trabalhava incessantemente, com apoio dos produtores e da forte Frente Parlamentar da Agropecuária, mas que não tinha poder frente ao governo federal, o que impedia a solução de diversos entraves para o agronegócio.<sup>856</sup> Em grande medida, tal descontentamento se deu a partir das frustrações das PPPs do ano anterior, que não decolaram porque os investidores privados não responderam conforme o esperado, não havendo significativos avanços nos projetos de infraestrutura essenciais ao agronegócio. Assim, apesar da expectativa de alta dos preços das *commodities* e de novos recordes de safra para aquele ano, os custos de transporte e armazenagem reduziram as margens de lucro finais. Nesse sentido, Roberto Rodrigues cobrou medidas mais eficazes do governo federal:

É fundamental promover investimentos em todos os campos. Programas como Minha Casa Minha Vida são excelentes nessa direção, mas insuficientes. Está passando da hora de montar o “Meu armazém, minha vida”, “Meu porto, minha vida”, “Minha estrada, minha vida”. Aí, sim, teremos um projeto sustentável e equilibrado de desenvolvimento urbano e rural inclusive podendo oferecer aos consumidores brasileiros – e estrangeiros – produtos cada vez mais competitivos.<sup>857</sup>

Esse descontentamento com o ritmo de andamento dos projetos de infraestrutura e a demanda de ações efetivas do governo federal para reversão desse quadro se dava em um cenário de expectativas de que a produção brasileira de grãos de 2013 atingisse 180 milhões de toneladas. Isso fez com que a Abag realizasse um seminário com a Associação Brasileira de Tecnologias para Construção e Mineração (Sobratema), sobre os caminhos do agronegócio, apontando a necessidade de uma revolução nos transportes como condição primeira à expansão da produção. Não adiantaria voltar atenção a outros pontos que diziam respeito à produtividade porque não havia mais condição de ampliar as safras antes de ampliar

---

<sup>853</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 32, n. 12, dez., 2012. p.10.

<sup>854</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 33, n. 1, jan., 2013. p.12.

<sup>855</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 33, n. 2, fev., 2013. p.3.

<sup>856</sup> *Ibidem*. p.44.

<sup>857</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 33, n. 3, mar., 2013. p.44.

a capacidade de escoamento. Foi levantada uma lista de obras prioritárias<sup>858</sup> nos setores rodoviário, ferroviário e hidroviário, demandas antigas do agronegócio, já mencionadas aqui anteriormente. Para Edeon Vaz Ferreira, coordenador do Movimento Pró-Logística, o grande problema que impedia o andamento dessas obras era a questão do licenciamento ambiental, o que exigiria uma articulação de diversas entidades do agronegócio para atuar junto ao Mapa de forma a resolver essa questão.<sup>859</sup>

Também em virtude dessas projeções de altas safras, que o 12º Congresso da Abag teve como tema a “*Ingraestrutura e Logística*”. Além disso, rotas que já não vinham sendo abordadas pela revista, como o corredor rodoviário bioceânico, recebeu uma matéria especial contendo um estudo sobre os custos efetivos desse trajeto, saindo do Brasil, passando pela Bolívia, até os portos de Antofagasta e Iquique, no norte do Chile. Esse corredor é uma das principais rotas estabelecidas na IIRSA. De acordo com os cenários analisados, o custo de transporte seria mais alto por esse corredor do que utilizando os portos tradicionais de Santos e Paranaguá, o que inviabilizaria a utilização da rota. Mas o estudo também sinalizou que, diante da expansão da demanda chinesa por produtos agrícolas, o governo federal deveria buscar sistemas alternativos de escoamento da produção e, caso o corredor bioceânico fosse uma dessas alternativas, ele deveria ser feito por meio de outros modais, como o modal ferroviário, sem deixar de considerar os custos de construção e manutenção de linhas férreas cruzando regiões montanhosas.<sup>860</sup>

A consolidação de qualquer projeto de conexão bioceânica depende do fortalecimento da integração dos países da América do Sul. Mas, nesse aspecto, também é possível notar uma mudança nas análises publicadas pela revista com relação à política externa brasileira para a região. Como vimos, na virada do século, importantes nomes do setor, como Roberto Rodrigues, alertavam para a necessidade de aproximação entre os países sul-americanos como forma de negociar conjuntamente nos fóruns internacionais a abertura dos mercados dos Estados Unidos e da União Europeia. Além disso, sinalizavam para a força da região, especialmente do Brasil e da Argentina, no mercado internacional de soja, o que poderia dar um peso político maior às reivindicações conjuntas. Entretanto, na segunda década do século XXI, podemos identificar vários posicionamentos na revista *Agroanalysis* colocando o Mercosul e a Argentina como amarras às negociações benéficas para o agronegócio brasileiro.

Para citar algumas, destacamos a coluna de Cesário Ramalho da Silva, que criticou a

---

<sup>858</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 33, n. 7, jul., 2013. p.27-31.

<sup>859</sup> *Ibidem*. p.30.

<sup>860</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 33, n. 9, set., 2013. p.26-27.

estratégia do governo de um “mundo Sul-Sul”,<sup>861</sup> denunciou a Argentina por “adotar uma plataforma política populista de caráter bolivariano que sufoca setores produtivos locais”<sup>862</sup> e fez um apelo para que o Brasil buscasse parceiros comerciais mais fortes, como os Estados Unidos. Dois meses depois, a *Agroanalysis* entrevistou Vera Thorstensen, professora da FGV, para quem a estratégia brasileira de priorizar a América do Sul e a cooperação com a África não trazia dinamismo ao comércio. Nas suas palavras, “o Centro do Comércio Global e Investimentos da FGV está fazendo uma série de simulações que mostram que o Mercosul não acrescenta nenhum ganho ao Brasil [...]. O Mercosul é um entrave e isso precisa ser renegociado”.<sup>863</sup>

Em grande medida, essas mudanças de postura respondiam a uma nova configuração das negociações internacionais encabeçadas pelos Estados Unidos, como os acordos Transatlântico (TTIP) e Transpacífico (TPP), que poderiam representar o embarreamento de produtos do agronegócio brasileiro em importantes mercados europeus e asiáticos, isolando os países do BRICS. Diante desse cenário, a demanda do setor na área de negociações internacionais se orientou para a efetivação de acordos bilaterais e para negociações com a União Europeia de forma separada do Mercosul, não em bloco, visando ao aumento da diversificação dos mercados destinos das exportações brasileiras.

A busca de novos acordos comerciais é notável em um momento em que a China respondeu por quase 50% das exportações brasileiras de produtos agrícolas,<sup>864</sup> o que significa que a expansão do agronegócio brasileiro dependia da manutenção do crescimento chinês. Por outro lado, a China também vinha se tornando cada vez mais dependente da importação de soja. Para se ter uma base, em 2012, a China importou cerca de 60% de toda soja comercializada no mundo.<sup>865</sup> Além da soja, o país asiático se tornava cada vez mais dependente de *commodities* minerais e energéticas para dar conta de seu crescimento econômico, o que o fazia buscar acordos com países que pudessem suprir tal demanda.

Nesse sentido, o Brasil e a América do Sul se configuram como espaços estratégicos para a China, que vinha realizando diversos acordos para garantir seus interesses na região. Em 2014, ano de início da Lava Jato e de eleições no Brasil, Dilma recebeu Xi Jinping e em Brasília, tendo como um dos principais assuntos a infraestrutura. Nesse plano de fundo, o governo brasileiro contava com a China para tirar do papel os projetos de infraestrutura,

---

<sup>861</sup> *Ibidem.* p.45.

<sup>862</sup> *Ibidem.* p.45.

<sup>863</sup> *Agroanalysis.* Rio de Janeiro. v. 33, n. 11, nov., 2013. p.7.

<sup>864</sup> Em 2013, 49% das exportações agrícolas e 47% das exportações minerais do Brasil teve a China como destino. *Agroanalysis.* Rio de Janeiro. v. 34, n. 4, abr., 2014. p.3.

<sup>865</sup> *Agroanalysis.* Rio de Janeiro. v. 33, n. 1, jan., 2013. p.12.

mostrando expectativa de participação de empresas chinesas em concessões ferroviárias entre Lucas do Rio Verde (MT) e Campinorte (GO), trecho da Ferrovia Transcontinental, um programa amplo de conexão do Brasil aos portos do Peru.<sup>866</sup>

Tais acordos diziam respeito a promessas de campanha da Dilma, que participou da abertura da colheita de grãos 2013/2014, em Lucas do Rio Verde (MT), se comprometendo com a logística para escoamento da produção da região.<sup>867</sup> Essa aproximação de Dilma do agronegócio em período eleitoral foi destacada por Roberto Rodrigues, para quem a candidata teria buscado líderes do agronegócio para discutir planos de governo, como a senadora Katia Abreu, presidente da CNA.<sup>868</sup>

A busca de parceria com a China para tirar do papel um antigo plano de escoamento de produção pelo Pacífico mostram algumas mudanças do plano inicial dos marcos da IIRSA. Se na virada do século a IIRSA se dava dentro dos moldes de uma integração regional mais ampla, com participação de todos os países da região, os planos em torno da Ferrovia Transoceânica foram feitos a partir de acordos trilaterais, entre China, Brasil e Peru. Inicialmente, isso representou conflito com outros países sul-americanos, como com a Bolívia,<sup>869</sup> já que o trajeto seria feito sem passar pelo território boliviano,<sup>870</sup> conforme pode ser observado no mapa abaixo:

---

<sup>866</sup> FELLET, João. Em visita de líder chinês, Dilma pede mais investimentos em infraestrutura. *BBC*, Brasília, 17 de jul., 2014. Disponível em: <[https://bbc.com/portuguese/noticias/2014/07/140710\\_jinping\\_china\\_jf](https://bbc.com/portuguese/noticias/2014/07/140710_jinping_china_jf)>. Acesso em: 25 jun, 2023.

<sup>867</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 34, n. 3, mar., 2014. p.10.

<sup>868</sup> *Agroanalysis*. Rio de Janeiro. v. 34, n. 5, mai., 2014. p.43.

<sup>869</sup> LISSARDY, Gerardo. A polêmica ferrovia que a China quer construir na América do Sul. *BBC*, 19 de mai., 2015. Disponível em: <[https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/05/150518\\_ferrovia\\_transoceanica\\_construcao\\_lgb](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/05/150518_ferrovia_transoceanica_construcao_lgb)>. Acesso em: 23 de jun., 2023.

<sup>870</sup> Até 2015, as rotas ainda estavam em estudo e negociações, com projetos de conexão férrea do território boliviano ao traçado inicial, o que poderia incluir novas regiões à área de influência da ferrovia, reduzindo conflitos políticos.

Mapa 16 - Possível traçado da ferrovia transoceânica



Fonte: G1.<sup>871</sup>

Outra diferença se dá no traçado da ferrovia. O projeto da IIRSA incluía uma ferrovia que ligasse Uruaçu ao Acre, com ligações rodoviárias até os portos do Peru, que também contavam com projetos na carteira da IIRSA. No caso da Transoceânica, o trajeto também prevê vias férreas até o território peruano e se estenderia até o Porto de Açu, passando por Minas Gerais, incluindo no trajeto uma importante área de exploração de *commodities* minerais e energéticas.

Com os levantamentos aqui realizados, podemos observar como *Agroanalysis* incluiu em suas páginas muito mais do que informações técnicas a respeito da produção agropecuária. A partir dela, é possível observar a construção de um discurso do agronegócio enquanto responsável pela sustentação da economia brasileira e garantidor da segurança alimentar nacional e internacional. Também pudemos acompanhar a movimentação de atores políticos e entidades empresariais em torno de garantias à expansão do agronegócio, em especial da

<sup>871</sup> GOVERNOS de MT, AC, RO e China se unem para construir Ferrovia. *G1.Agrodebate*. 8 de jun. 2015. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mato-grosso/agrodebate/noticia/2015/06/governos-de-mt-ac-ro-e-china-se-unem-para-construir-ferrovia.html>>. Acesso em: 23 de jun. 2023.

produção de soja, carro chefe do setor.

Nesse sentido, pudemos acompanhar a organização em torno das negociações internacionais, como na criação do Icone, responsável por prover estudos ao Itamaraty sobre o agronegócio e política externa voltada ao setor, em um importante momento de negociações da Alca, da OMC e dos acordos entre Mercosul e União Europeia. Além disso, podemos citar outras formas de mobilização internacional, como a participação de empresários do agronegócio nos eventos do Fórum Empresarial das Américas; no acompanhamento de comitivas presidenciais a outros países; e na abertura de um escritório da CNA na China, como forma de facilitar os acordos com o país asiático.

Ademais, percebemos que, se na virada do século havia uma preocupação do setor em estreitar laços com os países do Mercosul, especialmente com a Argentina, para atuar de forma conjunta nas negociações internacionais, de forma a promover a abertura de mercados agrícolas de países da União Europeia e dos Estados Unidos, esse quadro mudou com a possibilidade de consolidação dos acordos Transpacífico (TPP) e Transatlântico (TTIP). A partir disso, o setor passou a demandar do aparelho de Estado brasileiro a efetivação de acordos bilaterais e negociações independentes do Mercosul.

Analisamos também como a expansão das fronteiras agrícolas foi acompanhada da mobilização do setor em torno de projetos de infraestrutura que pudessem garantir não só a viabilidade de tal expansão, mas também a diminuição de custos para os produtores, aumentando a renda decorrente da exportação de grãos para o mercado internacional.

Nesse sentido, vimos como a IIRSA correspondeu, na virada do século, a uma preocupação do setor de encontrar novas rotas para o Pacífico, dada a expectativa de amplo crescimento da demanda por grãos no mercado internacional, puxado pelo eixo asiático, em especial a China. Além disso, a IIRSA incluiu em sua carteira de projetos obras que não diziam respeito a uma conexão com o Pacífico, ou a uma integração com os países sul-americanos, mas que respondiam diretamente aos interesses do agronegócio e sua expansão para o Matopiba, como as obras da Ferrovia Norte-Sul, da Ferrovia Transnordestina, da Ferrovia Oeste-Leste, além de melhorias rodoviárias que fizessem conexão das áreas de produção às áreas de transbordo.

Por fim, vimos que os interesses da China nas *commodities* sul-americanas, especialmente brasileiras, junto a um contexto de desgaste político e econômico no Brasil, iniciados a partir do fraco desempenho do PIB em 2011 e que encontrou na Operação Lava Jato um de seus sintomas, contribuíram para a retomada do projeto de conexão bioceânica, agora com participação direta de empresas da China e fora dos marcos de um projeto de

integração regional sul-americana.



## CONCLUSÃO

Em setembro de 2011, a VIII Marcha Indígena contra a construção de uma rodovia que corta o território do Parque Indígena Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS) foi reprimida por forças policiais. A obra da IIRSA, prevista para conectar Villa Tunari a San Ignacio de Moxos, tinha financiamento do BNDES e execução prevista pela OAS. Houve uma forte mobilização dos povos indígenas que habitavam o local, reivindicando o cumprimento do Convênio 169 da Organização Internacional do Trabalho e da Declaração dos Povos Indígenas das Nações Unidas, que previam consulta aos povos indígenas quando medidas legislativas ou administrativas pudessem afetá-los diretamente.<sup>872</sup> Os argumentos contra a execução das obras giravam em torno dos impactos ambientais, da possibilidade de expansão de práticas exploratórias ilegais na biodiversidade da região e até mesmo da existência de um imperialismo brasileiro na região.

A repressão a esse movimento ficou conhecida como “massacre de Chaparina” e teve ampla cobertura midiática, contribuindo para inflar um movimento de desestruturação do governo de Evo Morales. A postura do governo e de seus defensores foi de deslegitimar o movimento, acusando-o de prestar serviços a grandes empresários bolivianos, à oposição ao Movimento ao Socialismo (MAS) e às ONGS financiadas por recursos oriundos dos Estados Unidos. Paralelamente, representantes do governo defendiam a execução da obra como vetor de desenvolvimento para região.

As recentes experiências no Brasil em torno das manifestações de 2013 e das articulações que levaram ao golpe de 2016 não nos deixam duvidar da capacidade de cooptação dos movimentos de contestação ao governo pela oposição, tampouco da participação de forças externas à região em tentativas de desestabilização de governos eleitos.

Todavia, reduzir a insatisfação das ruas, dos povos originários e das populações ribeirinhas à ação de marionetistas presentes dentro e fora do território sulamericano nos parece ignorar as contradições engendradas dentro dos projetos de desenvolvimento da região dos partidos que se elegeram à oposição dos projetos neoliberais do final do século XX.

É essa contradição dos projetos de desenvolvimento baseados na exploração dos recursos naturais e na permanência de estruturas desiguais de concentração de terra e renda

---

<sup>872</sup> Convenção n<sup>o</sup> 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1989%20Convenção%20sobre%20Povos%20Indígenas%20e%20Tribais%20Convenção%20OIT%20n%20%20169.pdf>>. Acesso em 25 de jul, 2023.

que está no seio de explicação da repressão de movimentos de povos indígenas, dentro de território indígena, pelo governo do primeiro presidente de origem indígena eleito na Bolívia. A mobilização do grupo de indígenas, com apoio de parcela significativa da população contribuiu para que Morales anunciasse a suspensão das obras no território do TIPNIS, após um alto desgaste político.

No Brasil, vários são os exemplos de conflitos e negociações em torno de grandes obras de infraestrutura. Dentre elas, podemos destacar a BR-163, especialmente o trecho que liga Cuiabá (MT) a Santarém (PA). Importante obra para o agronegócio, já que conecta um área de intensa produção de soja aos portos do chamado Arco Norte, a construção da rodovia é obra do período da ditadura e seu projeto de pavimentação foi incorporado à IIRSA. Desde o início de sua construção, a obra foi palco de conflitos, que se intensificaram a partir do aumento da importância do Mato Grosso na produção de soja e, conjuntamente, do projeto de retomada da pavimentação do trecho. O anúncio da retomada da obra contribuiu para acelerar a migração para região, a grilagem de terras e a acentuação dos conflitos fundiários.<sup>873</sup> Tais fatores contribuíram para mobilizações de populações diretamente afetadas por esses impactos, com atuação de indígenas, quilombolas e ribeirinhos na paralisação das obras e bloqueios da via.

Na busca de resolução de tais conflitos e mitigação dos problemas decorrentes da execução das obras, o governo federal lançou, em 2006, o *Plano BR-163 Sustentável*. Dentre as medidas previstas no plano, destacamos a regularização de terras indígenas, quilombolas e assentamentos rurais; criação de unidades de conservação; e um sistema de monitoramento da região.<sup>874</sup> Tais medidas deveriam contribuir para colocar entraves à expansão do desmatamento e da expropriação de populações do território, em função do avanço das fronteiras agrícolas e da exploração dos recursos minerais e florestais.

Entretanto, na prática, o *Plano BR-163 Sustentável* contribuiu para o avanço do projeto, mas em pouco foi capaz de conter ou mitigar os impactos socioambientais decorrentes do avanço dos interesses econômicos na região, seja por um caráter genérico e pouco institucionalmente organizado do Plano,<sup>875</sup> ou pela escassez de recursos públicos a ele

---

<sup>873</sup> ANTELO, Fernanda do Socorro Ferreira Senra. Transversalidade da política ambiental na Amazônia: uma análise do plano BR-163 sustentável a partir do modelo de múltiplos fluxos. *Revista IDEAS*, v.10, n. 1-2, p.34-62, 2016.

<sup>874</sup> COM participação social e muita mobilização, Plano BR 163 Sustentável não convence sociedade organizada. *Mapa de Conflitos: injustiça ambiental e saúde no Brasil*. Disponível em: <<https://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/conflito/mt-com-participacao-social-e-muita-mobilizacao-plano-br-163-sustentavel-nao-convence-sociedade-organizada-do-mato-grosso-e-para/>>. Acesso em: 14 de jul, 2023.

<sup>875</sup> ANTELO, Fernanda do Socorro Ferreira Senra. Op. cit.

destinado, além da falta de controle e fiscalização.<sup>876</sup>

No caso da BR-163, do TIPNIS, além de outras obras da IIRSA que foram alvo de protestos, mobilizações e conflitos abertos ou diplomáticos, é comum a presença de análises que defendem o desenvolvimento do Brasil e da América do Sul, tanto por parte de líderes políticos, quanto por parte de empresários, como Blairo Maggi e Emílio Odebrecht. Não é raro que esses discursos venham acompanhado de tentativas de deslegitimar movimentos contrários a esses grandes empreendimentos, sinalizando para a existência de interesses políticos e econômicos alheios à região, atuando em ONGs, sindicatos e movimentos sociais ligados a povos indígenas, ambientalistas, ribeirinhos e quilombolas.

Se muitos desses movimentos compuseram a base de apoio da crítica às políticas neoliberais adotadas no final do século XX, contribuindo para a eleição de partidos tradicionalmente de oposição a tais políticas, isso não significou uma ruptura com o projeto de expansão de grandes grupos privados, mas seu aprofundamento. Isso porque o estabelecimento e a condução das políticas públicas não competem exclusivamente ao executivo e tampouco ao aparelho de Estado, sendo necessário compreender as disputas também dentro da sociedade civil.

Nesse sentido, nosso trabalho buscou fazer uma reflexão acerca de IIRSA articulando conjuntura internacional, geopolítica regional e interesses de grupos privados, que atuaram de forma a garantir um cenário propício à sua expansão, com atuação em aparelhos privados de hegemonia e no aparelho de Estado brasileiro.

Assim, vimos como a década de 1990 foi central para compreender o lançamento da IIRSA nos anos 2000, correspondendo a um momento de maturação das políticas neoliberais no Brasil e na América Latina, incorporadas em cada país de acordo com grau de desenvolvimento das forças produtivas e de organização dos movimentos sociais. Também foi nessa década em que houve acentuada mudança no pensamento cepalino, que passou a ser orientado a partir da ideia de regionalismo aberto. Tal mudança contribuiu para uma reorientação do sentido da integração regional, influenciando nos contrornos do Mercosul e das negociações em torno da Alca.

Internamente, a abertura comercial, a desregulamentação financeira e os processos de privatização conduzidos pelo aparelho de Estado brasileiro foram fundamentais para o agigantamento de alguns grupos empresariais, dentre os quais destacamos as empreiteiras

---

<sup>876</sup> PASTRE, Rafael. Plano de Desenvolvimento Regional BR-163 Sustentável: avaliações das repercussões das ações estratégicas em infraestrutura sobre o norte do Mato Grosso. *Revista de Economia Regional, Urbana e do Trabalho*. v.7, n.1, p. 5-34, 2018. Disponível em: < <https://periodicos.ufrn.br/rerut/article/view/16706> >. Acesso em: 06 de jul, 2023.

nacionais e as empresas ligadas ao agronegócio.

Por outro lado, tal cenário contribuiu para a acentuação da desigualdade e para o aumento da pobreza e do desemprego, gerando um desgaste político dos partidos identificados com as políticas neoliberais e uma onda de eleição de partidos que faziam oposição a tais projetos na América do Sul.

Se isso representou a ascensão de governos mais comprometidos com políticas sociais, com o combate à fome e com a distribuição de renda e terra, isso não representou uma ruptura com o projeto de acumulação de riqueza por alguns grandes grupos privados. Dessa forma, no Brasil, houve confluência da ampliação de programas sociais com a manutenção do tripé macroeconômico que garantia o crescimento do setor financeiro e as políticas de apoio à expansão das “campeãs nacionais”, notadamente de grandes empreiteiras e de empresas do agronegócio. Tal malabarismo só foi possível dentro de um cenário particular daquela conjuntura histórica, especialmente marcada pelo acelerado crescimento da economia chinesa e sua exponencial demanda por matérias-primas, elevando seus preços no mercado internacional e colaborando para aquilo que ficou conhecido como *consenso das commodities*.

É a partir desse contexto que buscamos entender como a IIRSA, que foi gestada nos anos 1990 e lançada em 2000, como proposta de Fernando Henrique Cardoso a outros governos da região, foi levada adiante no início do século XXI, com a defesa do projeto por líderes como Lula, Hugo Chavez e Evo Morales.

Para isso, buscamos identificar grupos interessados na IIRSA e observamos como, do ponto de vista do Brasil, a Iniciativa representou um dos eixos da expansão de grupos política e economicamente relevantes, notadamente, aqueles vinculados ao agronegócio e à construção pesada.

Nesse sentido, nos debruçamos sobre a carteira de projetos da IIRSA e os contratos das obras e identificamos a presença de empreiteiras como a Camargo Correa, a OAS, a Queiroz Galvão, a Andrade Gutierrez e, mais incivamente, a Odebrecht, na realização de diversas de suas obras. Dessa forma, a IIRSA contribuiu para a intensificação de um projeto já em curso desde finais dos anos 1960, de atuação de grandes empreiteiras brasileiras no exterior, em especial na América do Sul, região em que a participação dessas empresas foi mais incidente. Para isso, foi crucial uma atuação do aparelho de Estado brasileiro, por meio de uma política externa voltada à integração sul-americana e à resolução de impasses oriundos de tais obras no exterior, e por meio do BNDES, que garantiu o financiamento de obras da IIRSA, desde que executadas por empreiteiras brasileiras.

No que tange ao agronegócio, identificamos que parcela significativa das obras da

IIRSA tem como objetivo central a criação de corredores de exportação, como forma de garantir o acesso de zonas de intensa produção agrícola e agropecuária ao mercado internacional, especialmente ao mercado asiático, no momento de *boom das commodities*. A garantia de tal acesso é crucial em um momento de acelerada expansão das fronteiras agrícolas no Brasil e crescimento mundial da demanda por alimentos, já que, no caso de produtos de baixo valor agregado e alto volume - como é o caso da soja, carro chefe do agronegócio no Brasil - o preço do transporte é um fator muito relevante na constituição dos custos.

Como vimos, a IIRSA tem enorme dimensão física, abrangendo todo continente sul-americano, e financeira, com previsão de investimentos públicos e privados da ordem de US\$ 200 bilhões. Além disso, vimos que ela favorece grandes grupos empresariais, ao mesmo tempo que acarreta grandes impactos socioambientais, sendo alvo de críticas e levantes por parte de ONGs, movimentos sociais e populações diretamente afetadas pelas obras. A partir desse evidente conflito que está no seio de grandes projetos de infraestrutura, buscamos compreender como se mobilizam os principais beneficiados nesse processo na busca de um consenso em torno da realização dessas obras, tanto na sociedade civil, quanto no aparelho de Estado, já que elas se inserem no âmbito de políticas públicas.

A partir da análise da revista *O Empreiteiro* e das participações de pessoas ligadas ao setor da construção pesada no Fórum Nacional, buscamos compreender como as pautas das grandes empresas de construção foram elaboradas de forma a dar roupagem de interesse nacional aos seus próprios anseios. Nesse sentido, vimos que, na medida em que se demandava apoio do aparelho de Estado na exportação de serviços de engenharia, divulgava-se a narrativa de que o setor seria fundamental para a geração de emprego e renda no país, contribuindo para a superação de problemas de toda ordem e, até mesmo, em última instância, para a superação do subdesenvolvimento. Assim, frequentemente manejavam o termo “*desenvolvimento*”, como aquilo que poderia ser experimentado pelo Brasil e pelos países e populações receptores das obras.

Entretanto, análises como as de Vitor Alves Domingues, que produziu um trabalho de campo nos arredores das obras da rodovia Tarapoto – Yurimáguas, projeto da IIRSA, no Peru, realizada pela Odebrecht, mostram também o outro lado dessa faceta do desenvolvimento.<sup>877</sup> Domingues expôs os impactos negativos experienciados pela população local, que foi

---

<sup>877</sup> DOMINGUES, Vitor Alves. *O impacto da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) na qualidade de vida do Eixo Amazônico: um estudo de caso da rodovia Tarapoto – Yurimaguas*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina, Universidade Federal da Integração Latino-Americana, 2017.

entrevistada em seu levantamento, e relatou problemas como crescimento desordenado nas cidades arredores; migração intensa não acompanhada pela oferta de empregos, contribuindo para marginalização desses migrantes na região; aumento da criminalidade; entre outros. Domingues também mostra como as benesses econômicas do empreendimento parecem ter sido apropriadas também por um grupo empresarial peruano, o Grupo Romero, que atua em diversas áreas, especialmente na produção agrícola, tendo expandido o monocultivo de *palma aceitera*. Assim, além da obra em si ter provocado grande impacto ambiental, ela contribuiu para a degradação oriunda da expansão de fronteiras agrícolas e outras formas de exploração do território na região.

Também vimos como a defesa das exportações de serviços de engenharia foi frequentemente atrelada à melhoria da posição do país no cenário internacional, tanto em termos econômicos, quanto em termos políticos, por meio das projeções de capitais e de uma imagem positiva do país no exterior, a partir da perspectiva de cooperação internacional.

Diante desse quadro, vimos como foram consonantes pautas de empresários ou representantes dos interesses das grandes empresas de construção pesada com pautas de entidades representativas do governo, dentre elas: a priorização da América do Sul como espaço de atuação da política externa brasileira; a expansão de crédito para estimular as exportações e a internacionalização de grandes empreiteiras brasileiras; e a superação de todo tipo de barreira interna para aproveitar as potencialidades do Brasil.

No que tange ao agronegócio, assim como a revista *O Empreiteiro*, a *Agroanalysis* não é uma publicação de caráter exclusivamente técnico, contribuindo para a divulgação de um discurso de que o agronegócio é a base de sustentação da economia brasileira, responsável pela garantia de segurança alimentar no Brasil e pela criação de emprego e renda para a população.

Tal discurso já foi questionado por diversos trabalhos, dentre os quais podemos citar o dossiê elaborado por Marco Antonio Mitidiero Junior e Yamila Goldfarb, que rebate os argumentos do agronegócio de forma pontual, expondo que “o agro não é tech, o agro não é pop e muito menos tudo”.<sup>878</sup> Um dos questionamentos expostos pelos autores é que, mesmo dentro de uma perspectiva de desenvolvimento capitalista, a consolidação do Estado brasileiro como um grande exportador de matéria prima navega na contramão das experiências históricas dos países ricos. Apesar de os intelectuais do agronegócio constantemente

---

<sup>878</sup> JUNIOR, Marco Antonio Mitidiero; GOLDFARB, Yamila. *O agro não é tech, o agro não é pop e muito menos tudo*. Mudança climática, energia e meio ambiente. Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA); Friedrich Ebert Stiftung. Set, 2021.

afirmarem que países como os EUA são grandes produtores também de *commodities*, o que mostra que o desenvolvimento do setor não inviabiliza outros tipos de produção, o que aconteceu no Brasil nas últimas décadas foi um posicionamento do país na divisão internacional do trabalho como exportador massivo de bens primários. Apesar dos formuladores de opinião expressarem que o agro exporta uma variada gama de produtos para diferentes países do globo, o carro chefe do setor, a soja, apresenta uma larga proporção na pauta de exportação e a China a compradora majoritária dessa produção, o que contribui para um quadro de vulnerabilidade do país no comércio internacional.

Outra crítica com relação à exportação da soja é que ela ocorre, majoritariamente, em estado bruto, para ser processada nos países importadores, o que significa a exportação de empregos e agregação de valor. O próprio aparelho de Estado brasileiro, como vimos, incentivou tal prática, já que isentou, por meio da Lei Kandir, a exportação de matéria-prima bruta. Isso significa que a principal atividade do agronegócio – a exportação de soja - não contribui (ou contribui muito pouco) com a arrecadação para as contas públicas, e, por outro lado, é um dos principais receptores de verba pública, por meio dos créditos do Plano Safra, cuja maior parcela é destinada aos grandes produtores.<sup>879</sup>

Além da exportação de soja bruta não contribuir massivamente com a criação de empregos no Brasil que poderiam ser gerados com produtos derivados do grão, a revolução tecnológica do setor produtivo cria uma série de mecanismos que, embora não seja um movimento que afeta exclusivamente o agronegócio, contribui para um campo cada vez mais sem gente.<sup>880</sup>

Já com relação aos argumentos de que o agro garante a segurança alimentar no Brasil, os autores mostram como são importados alguns produtos que pertencem à base da cultura alimentar brasileira, sem que haja restrições de quaisquer ordem para a produção interna. Isso evidencia que o agro produz massivamente *commodity* para *exportação*, e não *alimentos* para abastecer o *mercado interno*.

Tais ponderações são importantes porque, como vimos, são esses os argumentos utilizados pelos defensores do agronegócio para cobrar, do aparelho de Estado brasileiro, a defesa do setor e difundir, na sociedade, a importância do agro como motor do desenvolvimento. Especialmente se considerarmos os impactos socioambientais provocados pela expansão do agronegócio, a propaganda em torno da projeção do setor se torna chave. Novamente, os interesses de um setor são defendidos como interesses nacionais.

---

<sup>879</sup> *Ibidem.*

<sup>880</sup> *Ibidem.*

Assim, acompanhamos a mobilização de atores políticos e entidades empresariais em torno da criação de condições fundamentais para expansão do agronegócio, especialmente, no caso aqui analisado, para garantir a infraestrutura que viabilizasse e acompanhasse a expansão das fronteiras agrícolas. No caso da soja, como o preço do grão é definido no mercado internacional, a diminuição dos custos de transporte refletem em ganhos diretos ao produtor.

A partir disso, compreendemos que a IIRSA respondeu, na virada do século, às aspirações do setor de busca por rotas para o Pacífico, especialmente da produção do Mato Grosso, tendo em vista a projeção de um exponencial e duradouro aumento da demanda por grãos no mercado internacional, motivado fundamentalmente pelo rápido crescimento da China. Como vimos, a IIRSA também incluiu em sua carteira projetos que não representavam uma conexão com o Pacífico e não correspondiam a rotas de integração dos países sul-americanos, mas que eram fundamentais ao agronegócio e a sua expansão para novas áreas de fronteira agrícola, como o Matopiba. São os casos das ferrovias Norte-Sul, Transnordestina, Oeste-Leste e rodovias que conectam áreas de produção às áreas de transbordo.

O panorama aqui exposto não demonstra uma adequação integral e automática do aparelho de Estado brasileiro aos interesses dos setores da construção pesada e do agronegócio, mas sinaliza para a existência de uma disputa desses setores pela condução de políticas favoráveis à sua expansão. Em grande medida, tais setores foram exitosos em suas atuações frente ao aparelho de Estado e à sociedade civil, dando aos seus interesses aparência de interesse nacional.

Mas é evidente que esse processo não se deu sem luta, não eclipsou suas contradições e não foi totalmente exitoso no caso da IIRSA. Como vimos, vários projetos não foram à frente devido à mobilização de movimentos sociais, que expuseram seus impactos, paralisaram canteiros de obras e denunciaram arbitrariedades no processo de execução da IIRSA. Isso demonstra que, quaisquer que sejam os contornos tomados pela integração física do continente sul-americano, certamente eles não correspondem integralmente às expectativas do agronegócio e das empresas de construção pesada.



## REFERÊNCIAS

- ALEM, Ana Claudia; CAVALCANTI, Carlos Eduardo. O BNDES e o apoio à internacionalização das empresas brasileiras: algumas reflexões. *Revista do BNDES*, vol. 12, n. 24, p. 43-76, 2005.
- ALMEIDA, Gelsom Rozentino de; CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira; BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. Da oposição ao governo: um breve balanço da história do Partido dos Trabalhadores e dos governos Lula e Dilma Rousseff. In: ALMEIDA, Gelsom Rozentino de; CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira; BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta (orgs.). *Miragens do Brasil: dos governos do PT ao golpe de 2016 e à ascensão conservadora*. Rio de Janeiro: Garamond, 2020.
- ALMEIDA, Paulo Roberto. Uma história do Mercosul (1): do nascimento à crise. *Revista Espaço Acadêmico*, Maringá, n. 119, abril, 2011.
- AMORIM, Celso. Uma visão brasileira do panorama estratégico global. *Contexto internacional*, Rio de Janeiro, vol. 33, nº 2, julho/dezembro, 2011.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Brasil à parte: 1964-2019*. São Paulo: Boitempo, 2020.
- ANTELO, Fernanda do Socorro Ferreira Senra. Transversalidade da política ambiental na Amazônia: uma análise do plano BR-163 sustentável a partir do modelo de múltiplos fluxos. *Revista IDEAS*, v.10, n. 1-2, p.34-62, 2016.
- BARROS, Larissa Martins Monteiro de. *A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana e a expansão internacional dos capitais brasileiros*. Mestrado (Dissertação em Economia Política Internacional). Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2018.
- BATISTA, Eliezer. *Infrastructure for sustainable development and integration of South America: a report to business council for Sustainable Development*. Latin America (BCSD – LA), 1996.
- BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: BATISTA, Paulo Nogueira (org.). *Paulo Nogueira Batista: pensando o Brasil*. Ensaios e palestras. Brasília: FUNAG, 2009.
- BAUMAN, 2005 *apud* DEOS, Simone Silva de; WEGNER, Rubia. Cooperação financeira e o financiamento da infra-estrutura na América do Sul. *Revista Oikos*, Rio de Janeiro, vol. 9, nº 2, outubro, 2010.

BEL FILHO, Egmar Del; et. al. Apoio do BNDES à agroindústria: retrospectiva e visão de futuro. In: *BNDES 60 anos: perspectivas setoriais*. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2012.

BIANCHI, Alvaro. *O laboratório de Gramsci: filosofia, história e política*. São Paulo: Alameda, 2008.

BOLÍVAR, Simon. *Independência e unidade latino-americana: escritos políticos*. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2015.

BRUNO, Regina Ângela Landim. Agronegócio, palavra política. Recife: *Anales del VIII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural*, 2010.

\_\_\_\_\_. *O ovo da serpente*. Monopólio da terra e violência na nova república. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade Estadual de Campinas, 2002.

\_\_\_\_\_. *Senhores da terra, senhores da guerra*. A nova face política das elites agroindustriais no Brasil. Rio de Janeiro: Forense Universitária: UFRJ, 1997. p.11.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. *As empreiteiras nacionais e a história econômica brasileira nos séculos XX e XXI*, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2015.

\_\_\_\_\_. *Estranhas Catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988*. Niterói: Eduff, 2015.

\_\_\_\_\_. Os Odebrecht, os Camargo e os Andrade: as grandes famílias brasileiras da construção civil. *XXVIII Simpósio Nacional de História*. Lugares dos Historiadores: velhos novos desafios. Florianópolis, 2015

\_\_\_\_\_. O processo de transnacionalização das empreiteiras brasileiras, 1969-2010: uma abordagem quantitativa. *Tensões mundiais*. Fortaleza, v. 10, n. 18 (19), pp. 103-123, 2014.

\_\_\_\_\_. *O vôo do Ícaro: a internacionalização das empreiteiras brasileiras durante a ditadura empresarial-militar (1968-1988)*. Jundiaí: Paco Editorial, 2022.

CARVALHO, Laura. *Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia, 2018.

CAVALCANTE, Maria Madalena de Aguiar; SANTOS, Leonardo José Cordeiro. Hidrelétricas no Rio Madeira-RO: tensões sobre o uso do território e dos recursos naturais na Amazônia, *Confins* [Online], nº 15, 2012. Disponível em: < <http://journals.openedition.org/confins/7758> >. Acesso em: 01 de nov, 2021

CECEÑA, Ana Esther; AGUILAR, Paula; MOTTO, Carlos. *Territorialidad de la dominación: la integración de la infraestructura regional sudamericana (IIRSA)*. Buenos Aires: Observatório Latino Americano de Geopolítica, 2007.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CHAPARRO, Ana María. *Dimensión humana del desarrollo*. Visión de futuro indígena y su incidencia en el desarrollo en Colombia. El caso de las comunidades Inga y Kamëntza (Putumayo) ante la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). Maestria en Estudios interdisciplinarios sobre el Desarrollo, Bogotá, 2013.

COELHO, Eurelino. *Uma esquerda para o capital: o transformismo dos grupos dirigentes do PT (1979-1998)*. São Paulo/Feira de Santana: UEFS/Xamã, 2012.

COMEGNA, Maria Ângela. Conflitos ambientais e movimentos sociais: a IIRSA e as populações indígenas da Amazônia boliviana. *Revista Geografia e Pesquisa*. n.1. v.4. p.23-36, 2010.

COSTA, Darc. *América do Sul: Integração e Infraestrutura*. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2011.

\_\_\_\_\_. *Estratégia nacional: a cooperação sul-americana como caminho para a inserção internacional do Brasil*. Porto Alegre: L&PM Editores, 2003.

\_\_\_\_\_. *Fundamentos para o estudo da estratégia nacional*. São Paulo: Paz e Terra, 2012

COSTA, Lúcia Cortes, O Governo FHC e a reforma do Estado brasileiro. *Pesquisa e Debate*. São Paulo, v.11, n. 1 (17), 2000.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

COUTO, Leandro. Política externa brasileira para a América do Sul: as diferenças entre Cardoso e Lula. *Civitas*, Porto Alegre, vol.10, n.1, p.23-44, 2010.

DELGADO, Guilherme Costa. *Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

DOMINGUES, Vitor Alves. *O impacto da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) na qualidade de vida do Eixo Amazônico: um estudo de caso da rodovia Tarapoto – Yurimaguas*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina, Universidade Federal da Integração Latino-Americana, 2017.

FAVERET FILHO, Paulo; PAULA, Sergio de. A Agroindústria. In: *BNDES 50 anos: histórias setoriais*. São Paulo, 2002.

FÉLIZ, Mariano; MELÓN, Daiana. IIRSA, subimperialismo brasileiro y resistencias populares. Los conflictos en torno a la represa de Inambari (Perú) y de la carretera sobre el TIPNIS (Bolivia). Estudios Socioterritoriales. *Revista de Geografía*. n.28. julio-diciembre, 2020.

FIOCCA, Demian. Apresentação no Seminário “As novas multinacionais brasileiras”. FIRJAN, Rio de Janeiro, 29 de maio de 2006.

FIORI, José Luis; MEDEIROS, Carlos; SERRANO, Franklin (orgs.). *O mito do colapso do poder americano*. Rio de Janeiro: Record, 2008.

FORTES, Alexandre. A política externa do governo Lula: algumas considerações. In: FREIXO, Adriano de; *at al.* (orgs). *A política externa brasileira na era Lula: um balanço*. Rio de Janeiro, Apicuri, 2011.

FREIXO, Adriano de; *at al.* (orgs). *A política externa brasileira na era Lula: um balanço*. Rio de Janeiro, Apicuri, 2011.

FONSECA, Bruno; MOTA, Jessica. Na Pan-Amazônia, o BNDES financia obras à moda brasileira. *Eco*. 28 de novembro, 2013.

FONTES, Virgínia. *O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história*. Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ, 2010.

FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

\_\_\_\_\_. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Editora Nacional, 1974.

GARCIA, Ana Elisa Saggiaro. *A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo*. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2012.

GILL, Stephen (org.). *Gramsci: materialismo histórico e relações internacionais*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2007.

GRAMSCI, Antonio. [1932-1934]. *Cadernos do Cárcere: Maquiavel; notas sobre o Estado e a política*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

\_\_\_\_\_. GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 2, 2000.

GONÇALVES, Williams. Panorama da política externa brasileira no governo Lula da Silva. In: FREIXO, Adriano de; *at al.* (orgs). *A política externa brasileira na era Lula: um balanço*. Rio de Janeiro, Apicuri, 2011.

GHIPOUDI, Javier; LALTUF, Igor. Uma aproximação à economia política do BNDES no período 2003-2014. In: VAINER, Carlos; BRAGA, Flávia. *BNDES: grupos econômicos, setor público e sociedade civil*. Rio de Janeiro: Garamond, 2017.

GUDYNAS, Eduardo. As instituições financeiras e a integração na América do Sul. In: VERDUM, Ricardo. *Financiamento e megaprojetos: uma interpretação da dinâmica regional sul-americana*. Brasília: Inesc, 2008.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafio brasileiro na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

GUIMARÃES, Sergio Földes *et. al.* A internacionalização do BNDES. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, n. 42, p.47-92, dezembro, 2014. p. 88. Disponível em: <[https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/3321/1/RB%2042%20A%20internacionalizacao%20do%20BNDES\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/3321/1/RB%2042%20A%20internacionalizacao%20do%20BNDES_P.pdf)>. Acesso em: 18 de jan. 2023.

GUIOT, André Pereira. *Dominação burguesa no Brasil: Estado e Sociedade Civil no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) entre 2003 e 2010*. Tese (Doutorado em História). Programa de Pós-Graduação em História Social, Universidade Federal Fluminense, 2015.

\_\_\_\_\_. *Um “moderno príncipe” para a burguesia brasileira: o PSDB (1988-2002)*. Dissertação (Mestrado em História). Programa de Pós-Graduação em História Social, Universidade Federal Fluminense, 2006.

HAMILTON, Alexander. *Relatório sobre as manufaturas*. Rio de Janeiro: MSIA, 2000.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich [1820]. *Princípios de Filosofia do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

HIRSCHMAN, Albert. *Estratégia do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

HIRST, Mônica; PINHEIRO, Letícia. A política externa do Brasil em dois tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 38, n.1. Brasília: Ibri, 1995, p.5-23.

JAEGER, Bruna Coelho. *Infraestrutura enquanto recurso de poder na economia política internacional: um estudo sobre a atuação regional do Brasil*. Tese (Doutorado em Economia Política Internacional), Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2021.

JUNIOR, Marco Antonio Mitidiero; GOLDFARB, Yamila. *O agro não é tech, o agro não é pop e muito menos tudo*. Mudança climática, energia e meio ambiente. Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA); Friedrich Ebert Stiftung. Set, 2021.

KAPLAN, Marcos. *Problemas del desarrollo y de la integración en América Latina*. Caracas: Monte Avila Editores C.A, 1968.

KUNRATH, Bruna; DA SILVA, André Luis Reis. Brasil e Índia na Reforma do Conselho de Segurança da ONU: o posicionamento dos Membros Permanentes e os apoios regionais. *Carta Internacional*, vol. 9, n. 11, 2014.

LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia Brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Editora Lacerda, 1999.

LERRER, Débora; CARTER, Miguel. “Consenso de commodities”: semeando o conservadorismo político e des-democratizando o Brasil? *Anais do 41º Encontro Anual da Anpocs*. Caxambu, Minas Gerais, out, 2017.

LIMA, Maria Regina Soares de. A economia política da política externa brasileira: uma proposta de análise. *Contexto Internacional*, ano 6, n.12, Rio de Janeiro: Iri/Puc-Rio, Rio de Janeiro, 1990, p.7-28

LIMA, Rafael Teixeira de. *A integração regional em infraestrutura da IIRSA e os capitais do BNDES nos governos Lula da Silva (2003-2010): subimperialismo do neodesenvolvimentismo brasileiro?*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais). Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina. Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2018.

LIST, Friedrich. *Sistema nacional de economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1983

LUCE, Mathias Seibel. *O sub-imperialismo brasileiro revisitado: a política de integração regional do governo Lula (2003-2007)*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

MARTI, José. *Nossa América*. Brasília: Editora UnB, 2011.

MARX, Karl. *Contribuição à crítica da Economia Política*. Prefácio. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2008.

\_\_\_\_\_. *O 18 de Brumário de Luís Bonaparte*. São Paulo: Boitempo, 2011.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. *China: Desenvolvimento econômico e ascensão nacional*. Brasília: FUNAG, 2008.

MELLO, Pedro Carvalho et al. *A abertura de um eixo de comércio exterior no Oceano Pacífico e o impacto econômico e social da ocupação do Centro-Oeste do Brasil*. Esalq/FGV, 2000 (Relatório de Pesquisa).

MENDONÇA, Sonia Regina de. Estado e hegemonia do agronegócio no Brasil. *Revista História & Perspectivas*, v. 1, n. 32/33.

\_\_\_\_\_. O Estado Ampliado como Ferramenta Metodológica. In: *Marx e o Marxismo*, vol. 2, pp. 27-43, 2014

MEUNIER, Isabel e MEDEIROS, Marcelo de Almeida. Construindo a América do Sul: Identidades e Interesses na Formação Discursiva da Unasul. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 56, nº 3, 2013.

MOREIRA, Eliane Cristina Pinto; BARBOSA, Jonismar Alves. Impactos Socioambientais da expansão do agronegócio da soja na região de Santarém-PA e a crise dos instrumentos de governança ambiental. *Revista Jurídica Da FA7*, 14(1), 73-87.

MOREIRA, Maurício Mesquita. *Trade costs and the economic fundamentals of the initiative for the integration of regional infrastructure in South America (IIRSA)*. Buenos Aires: IDB-INTAL, 2007.

MURIEL, Bruna. Os povos indígenas na América do Sul: entre a IIRSA e o Buen Vivir. *Cadernos do CEAS*, Salvador/Recife, n. 241, p. 327-341, mai./ago., 2017

NETO, Caio Pompeia Ribeiro. *Formação política do agronegócio*. Tese (Doutorado em Antropologia). Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Estadual de Campinas, 2018.

NEVES, Pedro Dias Magnoli; MENDONÇA, Marcelo Rodrigues. O papel da IIRSA na produção atual do cerrado: impulso da exportação de soja para o mercado chinês e os conflitos territoriais. *Geografia*, Rio Claro, vol. 43, n. 2, p. 223-235, mai/ago, 2018.

NOVOA GARZÓN, Luis Fernando. O Brasil e seu “desbordamento”: o papel central do BNDES na expansão das empresas transnacionais brasileiras na América do Sul. In: *Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário*. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

OLIVEIRA, Alexandre Lourenço de. *O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e a transnacionalização do grande capital brasileiro (1990-2010)*. Dissertação (Mestrado em História). Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2018.

OLIVEIRA, Dalmo Junior Gomes de; GONÇALVES, Charles Alves; FILHO, Eraldo da Silva Ramos. Problematizando a integração regional: as conexões entre a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana (IIRSA) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – Brasil. *Revista IDEAS*, v.7, n. especial, p.260-304, 2013.

PADULA, Raphael. *Integração regional de infra-estrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000: uma análise político-estratégica*. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção). Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, COPPE/UFRJ. Rio de Janeiro, 2010.

PASTRE, Rafael. Plano de Desenvolvimento Regional BR-163 Sustentável: avaliações das repercussões das ações estratégicas em infraestrutura sobre o norte do Mato Grosso. *Revista de Economia Regional, Urbana e do Trabalho*. v.7, n.1, p. 5-34, 2018.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter; QUENTAL, Pedro de Araújo. Colonialidade do poder e os desafios da integração regional da América Latina. *Polis*, n. 31, 2012.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, e o socialismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2015 [1978].

PREBISCH, Raúl. *O manifesto latino-americano e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011.

QUENTAL, Pedro de Araújo. Dilemas da Integração regional na América do Sul: a lógica territorial da IIRSA e suas implicações socioespaciais. Buenos Aires: Clacso, 2013.

ROCHA, Igor Lopes; RIBEIRO, Rafael Saulo Marques. Infraestrutura no Brasil: contexto histórico e principais desafios. In: SILVA, Mauro Santos (org.). *Concessões e Parcerias público-privadas: políticas públicas para provisão de infraestrutura*. Brasília: IPEA, 2022

RÜTTIMANN, André de Barros *et al.* CCR: seu papel no Financiamento à infra-estrutura. *Revista BNDES*, Rio de Janeiro, v.14, n.29, p.81-114, jun. 2008.

SAAD FILHO, Alfredo; MORAES, Lecio. *Brasil: neoliberalismo versus democracia*. São Paulo: Boitempo, 2018.

SAMPAIO, Juliana; RESKALLA, Aline de Almeida; YOUNG, Joseph. *Os caminhos da Amazônia sustentável: Brasil é o guardião da floresta*. São Paulo: M3 editorial, 2022.

SANTOS, Ailton Dias dos. *A Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana e as dinâmicas do sistema-mundo capitalista: análise comparada das relações entre governo e bancos de desenvolvimento do Brasil, Peru e Bolívia*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Programa de Pós-Graduação em Estudos Comprados sobre as Américas, Universidade de Brasília, 2014.

SANTOS, Fábio Luis Barbosa dos. *Além do PT: a crise da esquerda brasileira em perspectiva latino-americana*. São Paulo: Elefante, 2016.

\_\_\_\_\_. *Uma história da onda progressista sul-americana (1998-2016)*. São Paulo: Elefante, 2019.

SANTOS, Marcelo. A presença brasileira na América do Sul: ações e instrumentos de política externa. XXIX. *Congresso ALAS CHILE*, 2013.

SARAIVA, Miriam Gomes. A América do Sul na política externa do governo Lula: ideias e mudanças. In: FREIXO, Adriano de; *at al.* (orgs). *A política externa brasileira na era Lula: um balanço*. Rio de Janeiro, Apicuri, 2011.

SCHERMA, Márcio Augusto. *A atuação do Banco Interamericano de desenvolvimento no Brasil (1959-2006)*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Universidade Estadual de Campinas, 2007.

SILVA, André Luiz Reis da. *Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso*. Tese (Doutorado Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008.

SILVA, Elizabeth Rosa; REUDIGER, Marco Aurélio; RICCIO, Vicente. A Internacionalização do Agronegócio Brasileiro: Gradualismo, Aprendizagem e Redução dos Custos de Transação. XXXI *Encontro da ANPAD*. Rio de Janeiro, 22 a 26 de setembro, 2007.

SIMÕES, Antônio José Ferreira. *Integração: sonho e realidade na América do Sul*. Brasília: FUNAG, 201

SINGER, Paul. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SOARES, Samuel Alves. A defesa de uma política externa da era Lula: de uma defesa elusiva a uma liderança proclamada. In: FREIXO, Adriano de; *at al.* (orgs). *A política externa brasileira na era Lula: um balanço*. Rio de Janeiro, Apicuri, 2011.



SVAMPA, Maristella. Commodities Consensus: neoextractivism and enclosure of the commons in Latin America. *South Atlantic Quarterly*, n. 114 (1), p. 65-82, 2015.

TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (orgs.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997.

TAVARES, Maria da Conceição; MIRANDA, José Carlos. Brasil: estratégias da conglomeração. FIORI, José Luís (orgs.). *Estado e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes. 1999.

VASCONCELOS, Patrícia Mara Cabral de. As construtoras brasileiras e o processo de integração regional na América do Sul. *Polis: Revista Latinoamericana*, vol. 13, nº 39, 2014, p. 151-172.

VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*. Brasília: IBRI, 2002.

VERDUM, Ricardo. Sistematização de informações sobre projetos na região amazônica financiados pelo BNDES com implicações na deflorestação. *DAR: Derecho, ambiente y recursos naturales*. Brasília, 2 de abril, 2013.

VERGARA-CAMUS, Leandro; KAY, Cristóbal. Agribusiness, peasants, left-wing governments, and the state in Latin America: an overview and theoretical reflections. *Journal of Agrarian Change*, vol.17, issue 2, 2017.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 29, n.2, jul./dez., 2007, p.273-335.

VITTE, Claudette de Castro Silva. Neoextrativismo e o uso de recursos naturais na América Latina: notas introdutórias sobre conflitos e impactos socioambientais. *Conexão Política*, Teresina, v.9, p.167-194, jan./jun. 2020.

WALSH, Marcelo Vieira. *A atuação do Brasil frente à crise das Malvinas/Falklands (1982)*. Dissertação (Mestrado em História). Programa de Pós-Graduação em História, Universidade de Brasília, 1997.

ZIMMERLI, Eduardo Renato. Conflitos Socioambientais pela Construção das Usinas do Jirau e de Santo Antonio no Rio Madeira em Porto Velho/RO. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Rondônia. UNIR – Porto Velho

## Fontes Primárias

### Revistas

*Revista O Empreiteiro*. São Paulo: Emep.

*Revista Agroanalysis*. São Paulo: FGV.

*Anais do Fórum Nacional*. Rio de Janeiro: José Olympo.

### Documentos da IIRSA

FICHAS DE PROJETOS (várias). Disponível em:  
<http://cosiplan.org/proyectos/Principal.aspx>.

Cartera de Proyectos 2016. Foro Técnico IIRSA. Disponível em: <  
[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Cartera%202016\\_web.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Cartera%202016_web.pdf) >.

Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional em América del Sur. Una propuesta. Disponível em: <  
[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/plan\\_de\\_accion\\_para\\_integracion\\_infraestructura\\_regional%20en%20am%C3%A9rica%20del%20sur.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/plan_de_accion_para_integracion_infraestructura_regional%20en%20am%C3%A9rica%20del%20sur.pdf) >.

SISTEMA DE INFORMACIÓN DE PROYECTOS. Disponível em:<  
<http://cosiplan.org/proyectos> >. Acesso em: 23 de junho de 2021.

Visión de negocios Eje Hidrovia Paraguay-Paraná. *Presentación elaborada por el consultor Pedro Sosa Pinilla*, Asunción, junio de 2008.

Visión de negocios Eje Interoceánico. *Documento da Reunião de GTE's*, Santa Cruz, 4 al 6 de noviembre de 2003.

Visión de negocios Eje Multimodal Amazonas. *Informe Final - Documento de la Gerencia técnica del Eje*, 30 de abril de 2003.

### Contratos de obras

CONTRATO DE CONCESIÓN DEL PROYECTO VÍAS NUEVAS DE LIMA. Disponível em: < [https://rutasdelima.pe/wp-content/uploads/2018/11/contrato\\_concesion.pdf](https://rutasdelima.pe/wp-content/uploads/2018/11/contrato_concesion.pdf) >.

CONTRATO IIRSA SUR – TRAMO 2. Disponível em: <  
<https://portal.mtc.gob.pe/transportes/concesiones/documentos/tramo2/CONTRATO-IIRSA%20SUR-TRAMO%202.pdf> >. 2021.

CONTRATO IIRSA SUR – TRAMO 3. Disponível em: <  
<https://portal.mtc.gob.pe/transportes/concesiones/documentos/tramo3/CONTRATO-IIRSA-SUR-TRAMO3.pdf> >.

CONTRATO IIRSA SUR – TRAMO 4. Disponível em: < <https://portal.mtc.gob.pe/transportes/concesiones/documentos/tramo4/CONTRATO-IIRSA-SUR-T4.pdf> >.

CONTRATO IIRSA NORTE. Disponível em: < <https://portal.mtc.gob.pe/transportes/concesiones/documentos/contratos/CONTRATO-IIRSA-NORTE.pdf> >. Acesso em: 20 de julho, 2021.

:CONTRATO n° 0032-2012-MTC/20 del 11.05.12. < [http://gis.proviasnac.gob.pe/FilesPdfs/Proyectos/01404\\_1.pdf](http://gis.proviasnac.gob.pe/FilesPdfs/Proyectos/01404_1.pdf) >. Acesso em: 21 de julho, 2021.

MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES. *Eje Amazonas ramal norte: Yurimaguas - Tarapoto - Rioja - Corral Quemado - Olmos - Piura - Paita*. Disponível em: < [https://portal.mtc.gob.pe/transportes/concesiones/redvial/iirsa\\_norte.html](https://portal.mtc.gob.pe/transportes/concesiones/redvial/iirsa_norte.html) >.

### Artigos de revistas e jornais eletrônicos

ACORDO COM PERU DÁ AO BRASIL SAÍDA PARA O PACÍFICO. BBC BRASIL. Disponível em: < [https://www.bbc.com/portuguese/economia/story/2003/08/printable/030824\\_perurgdb](https://www.bbc.com/portuguese/economia/story/2003/08/printable/030824_perurgdb) >. Acesso em: 20 de julho, 2021.

ALLEN CAR, Kennedy; SALOMON, Marta. Vitória ortodoxa. *Folha de São Paulo*. São Paulo, sexta-feira, 19 de novembro de 2004. Mercado. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1911200402.htm> >. Acesso em: 20 de fev. 2023.

APROVAÇÃO do PPP é prioridade, diz Mantega. *Estadão*. São Paulo, 16 de outubro de 2004. Disponível em: < <https://www.estadao.com.br/politica/aprovacao-do-ppp-e-prioridade-diz-mantega/> >. Acesso em: 20 de fev. 2023.

CUÉ, Carlos. Jazida Vaca Muerta, o sonho do ouro negro argentino. *El País*. Neuquén: 16 de jun, 2015. Disponível em: < [https://brasil.elpais.com/brasil/2015/06/14/internacional/1434286413\\_160142.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2015/06/14/internacional/1434286413_160142.html) >. Acesso em: 07 de julho, 2021.

DUALIBI, JULIA. Brasil só tem a perder com a ALCA, diz embaixador. *Folha de São Paulo*, 14 abr. 2001. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/2001-alca.shtml> >. Acesso em: 17 de setembro, 2021.

GÓES, Francisco. BNDES retarda empréstimo de US\$ 50 mi ao país. *Valor Econômico*. 25 de abril, 2004. Disponível em: < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/451461/noticia.htm?sequence=1> >. Acesso em: 22 de julho, 2021.

FABRINI, Fábio. Número de Universitários no Brasil dobra em 10 anos. *O Globo*, 7 nov. 2011. Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/brasil/educacao/numero-de-universitarios-no-brasil-dobra-em-10-anos-3567976> >. Acesso em: 03 de setembro, 2021.

FELLET, João. Em visita de líder chinês, Dilma pede mais investimentos em infraestrutura. *BBC*, Brasília, 17 de jul., 2014. Disponível em: < <https://bbc.com/portuguese/noticias/2014/07/140710jinpingschinajf> >. Acesso em: 25 jun, 2023.

FUSER, Igor. Infra-estrutura a serviço do grande capital. *Le Monde Diplomatique Brasil*. São Paulo, mar. 2008.

GOVERNO não gostou de declarações de vice presidente do BNDES. *Estadão*. 24 de nov. 2003. Disponível em: < <https://www.estadao.com.br/economia/governo-nao-gostou-de-declaracoes-de-vice-presidente-do-bndes-2/> >. Acesso em: 02 de jan. 2023.

GOVERNOS de MT, AC, RO e China se unem para construir Ferrovia. *G1*. Agrotebate. 8 de jun. 2015. Disponível em: < <https://g1.globo.com/mato-grosso/agrotebate/noticia/2015/06/governos-de-mt-ac-ro-e-china-se-unem-para-construir-ferrovia.html> >. Acesso em: 23 de jun. 2023.

INFOMONEY. Balança Comercial encerrou 2004 com *superávit* recorde de US\$ 33,696 bilhões. *Infomoney*, São Paulo, 3 jan. 2005. Disponível em: < <https://www.infomoney.com.br/mercados/balanca-comercial-encerrou-2004-com-superavit-recorde-de-us-33696-bilhoes/> >. Acesso em: 02 de setembro de 2021.

LEITE, Juliana Ramos. Vale anuncia início de produção da Mina Fosfatos Bayóvar, localizada no Peru. *Infomoney*. Disponível em: < <https://www.infomoney.com.br/mercados/vale-anuncia-inicio-de-producao-na-mina-fosfatos-bayovar-localizada-no-peru> >. Acesso em: 21 de julho, 2021.

LIMA, Samantha; RIBEIRO, Julia. Lessa “morde e assopra” Mantega. *Jornal do Brasil*. 22 de novembro de 2004. Economia. Disponível em: < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/67149/noticia.htm?sequence=1> >. Acesso em: 20 de fev. 2023.

LISSARDY, Gerardo. A polêmica ferrovia que a China quer construir na América do Sul. *BBC*, 19 de mai., 2015. Disponível em: < [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/05/150518\\_ferrovia\\_transoceanica\\_construcao\\_lgb](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/05/150518_ferrovia_transoceanica_construcao_lgb) >. Acesso em: 23 de jun., 2023.

LULA e Chávez inauguram a ponte sobre o Rio Orinoco. *O Globo*. 13 de novembro de 2006. Disponível em: < <http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,AA1348514-5602,00-LULA+E+CHAVEZ+INAUGURAM+A+PONTE+SOBRE+O+RIO+ORINOCO.html> >. Acesso em: 22 de julho, 2021.

LULA INICIA OBRAS DA RODOVIA INTEROCEÂNICA. *Estradas*, 9 de setembro de 2005. Disponível em: < <https://estradas.com.br/lula-inicia-obras-da-rodovia-interoceanica> >. Acesso em: 20 de julho, 2021;

RODOVIA INTEROCEÂNICA. *O Globo*. 8 de setembro de 2005. Disponível em: < <http://g1.globo.com/jornaldaglobo/0,,MUL892101-16021,00-RODOVIA+INTEROCEANICA.html> >. Acesso em: 20 de julho de 2021

MAISONNAVE, Fabiano. Ameaçada na Bolívia, Queiroz Galvão transfere contrato para OAS. *Folha de São Paulo*, 11 dez. 2008. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1112200>>. Acesso em: 16 de out., 2021.

O CAMINHO das águas. *Gazeta Mercantil*, 1998. p. 19-21. Disponível em: < [https://documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo\\_noticia/55510\\_20211008\\_095110.PDF](https://documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo_noticia/55510_20211008_095110.PDF)>. Acesso em: 01 de jun. 2023. p.21.

SIFFERT FILHO, Nelson; SOUZA E SILVA, Carla. As grandes empresas nos anos 90: respostas estratégicas a um cenário de mudanças. *Revista BNDES*. s/d. Disponível em: < [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/11335/2/A%20Economia%20Brasileira%20nos%20Anos%2090\\_As%20Grandes%20Empresas%20nos%20Anos%2090\\_Respostas%20Estrat%C3%A9gicas\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/11335/2/A%20Economia%20Brasileira%20nos%20Anos%2090_As%20Grandes%20Empresas%20nos%20Anos%2090_Respostas%20Estrat%C3%A9gicas_P.pdf)>. Acesso em: 25, set, 2021.

VALENTINI, Graziela. Oderbrecht vende Rutas de Lima. *Valor*, 27 de jun. 2016.

VEIGA, Edison. O projeto rodoviário que ameaça uma das áreas mais conservadas da Amazônia. *BBC*, 6 de ago, 2020. Disponível em: < <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-53672214>>. Acesso em: 01 de nov. 2021.

### **Publicações de associações, entidades de classe e órgãos governamentais**

ABAG. Plano estratégico 2002-2010. Disponível em: < <https://abag.com.br/1-congresso-brasileiro-de-agribusiness/>>. Acesso em 10 de mai, 2023.

ABAG. *Segurança Alimentar: uma abordagem de agribusiness*. São Paulo: Edições Abag, 1993.

ABAG *et al.* *Transporte: desafio ao crescimento do agronegócio brasileiro*. Rio de Janeiro: ANUT – Associação Nacional dos Usuários do Transporte de Cargas, 2004.

AGENCIA FPA. Soja: de olho na China. 20 fev., 2015. Disponível em: < <https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2015/02/20/soja-de-olho-na-china/>>. Acesso em: 01 jun, 2023.

AGÊNCIA SENADO. Reis Velloso entrega a Sarney proposta contra a crise financeira. *Senado Notícias*. 15 de abril, 2009. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2009/04/15/reis-veloso-entrega-a-sarney-proposta-contr-a-cri-se-financ-eira>>. Acesso em 03 de março, 2023.

ANUT - Associação Nacional dos Usuários do Transporte de Cargas. *Transporte –Desafio ao Crescimento do Agronegócio Brasileiro*. Trabalho Integrante da Oficina Técnica para Definições de Processos e Sistemas Inovadores para Ganhos de Competitividade do Agronegócio Brasileiro, Brasília, Dez, 2008.

Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1989%20Convenção%20sobre%20Povos%20Indígenas%20e%20Tribais%20Convenção%20OIT%20n%20%20%20169.pdf>>. Acesso em 25 de jul, 2023.

ARNALDO Jardim cumprimenta Cláudio Dall'Acqua em Plenário. *Alesp*. 20 de nov. 2000. Disponível em: < <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=267632> >. Acesso em: 12 de dez. 2022.

BRASIL, Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado*. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995.

BRASIL. *Inserção soberana*. Mensagem ao Congresso Nacional. 2004. Disponível em: < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/mensagem-ao-congresso/pdfs/2004-insercao-soberana.pdf/view> >. Acesso em: 20 de setembro, 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Comissão aprova acordo entre Mercosul e Comunidade Andina*. 27 nov. 2006.

COMUNICADO DE BRASÍLIA. *Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul*, 2000. Disponível em: < [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/comunicado\\_brasilia\\_esp.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/comunicado_brasilia_esp.pdf) >. Acesso em: 01 de julho, 2021.

CONGRESSO NACIONAL. *Plano Plurianual 2000/2003*. Redação Final. Disponível em: < [https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/PPA\\_2000\\_2003/arquivo\\_senado/04Parecer%2017\\_2000/RedFinal1.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/PPA_2000_2003/arquivo_senado/04Parecer%2017_2000/RedFinal1.pdf) >. Acesso em: 29 de mai, 2023.

CONSORCIO BRASILIANA. *Identificação de oportunidades de investimentos públicos e/ou privados nos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento*. Brasília, 1999.

FGV AGRO. A história da Agroanalysis: a revista e o canal de agronegócio da FGV. Youtube, 7 de jan, 2020. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=qYx5eRnEuas>>. Acesso em: 20 de abr, 2023.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. *Carta ao povo brasileiro*, 22 jun. 2002.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. *Discursos Seleccionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília, FUNAG, 2008, p. 46.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES; MINISTÉRIO DA DEFESA. *Plano Nacional de Logística e Transportes*. Relatório Executivo. Abril, 2007. Disponível em: < <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/561/1/arq1352742260.pdf> >. Acesso em: 14 de jun., 2023.

PINAZZA, Luis Antonio; ALIMANDRO, Regis (orgs). *Reestruturação no agribusiness brasileiro: agronegócios no terceiro milênio*. Rio de Janeiro: Abag/Agroanalysis/FGV, 1999.

PRESIDENCIA DA REPÚBLICA. *Decreto nº 4.418*, de 11 de outubro de 2002. Aprova novo Estatuto Social da empresa pública Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Brasília, 14 de outubro de 2003. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4418.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4418.htm) >. Acesso em: 26 de set., 2021.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Programa Brasil em Ação: dois anos*. Brasília: Secretaria de Comunicação Social, 1998. Disponível em: < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/publicacoes/programa-brasil-em-acao-2-anos> >. Acesso em: 20 de abr, 2023.

RADAR BRASIL. *Rodoanel norte*. Monitoramento de obras públicas. Disponível em: < <http://radarbrasil.fiesp.com.br/rodoanel-norte-relatorio-completo> >. Acesso em: 30 de out, 2021

SOUZA, Miguel de. *Caravana da integração Brasil-Peru-Bolívia: a saída para o Pacífico*. Porto Velho: CNI/FIERO, 1993

### Fontes empresariais

AMAGGI. *Área de Negócios*. Disponível em: < <https://www.amaggi.com.br/sobre-a-empresa/nossa-atuacao> >. Acesso em: 28 de julho, 2021.

AMAGGI PARAGUAY. *Nuestro Negocio*. Disponível em: < <https://www.amaggi.com.py/nuestro-negocio> >. Acesso em: 28 de julho, 2021.

AMAGGI ARGENTINA. *Nuestro Negocio*. Disponível em: < <https://www.amaggi.com.ar/nuestro-negocio> >. Acesso em: 28 de julho, 2021..

ANDRADE GUTIERREZ. Melhoramento da Rodovia Huánuco - Tingo Maria - Pucallpa, tramo III: Neshuya - Pucallpa. Disponível em: < <https://www.andradegutierrez.com.br/Projetos.aspx#3964> >. Acesso em: 22 de julho, 2021.

CARGILL. *Cargill worldwide*. Disponível em: < <https://www.cargill.com/page/worldwide> >. Acesso em: 29 de julho, 2021.

CONCESIÓN VIAL IIRSA NORTE. Disponível em: < <https://www.iirsanorte.com.pe> >. Acesso em: 20 de julho, 2021.

INTERSUR CONCESIONES. Disponível em: < <http://www.intersur.com.pe/tramo-4> >.

ODEBRECHT CONSTRUIRÁ MAIS UM PORTO NO PERU. *Novonor*. 05 de maio, 2009. Disponível em: < <https://www.novonor.com.br/pt-br/odebrecht-construira-mais-um-porto-no-peru> >. Acesso em: 21 de julho, 2021.

ODEBRECHT Informa. Nº 116. Jan./Fev, 2005. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/30097/4/116.pdf>

RUTAS DE LIMA. Disponível em: < <https://rutasdelima.pe/sobre-nosotros> >. Acesso em: 18 de julho, 2021.

## Organismos internacionais, bancos e fundos

ALADI. *O que é a ALADI?* Disponível em: < <https://www.aladi.org/sitioaladi/language/pt/o-que-e-a-aladi/> >. Acesso em: 10 de setembro, 2021.

ALALC. *Tratado que estabelece uma zona de livre comércio e institui a Associação Latino-Americana de Livre Comércio*. Montevideu, 18 de fevereiro de 1960. Disponível em:< <https://www.aladi.org/sitioaladi/language/pt/alalc-2/> >

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Disponível em: < <https://www.iadb.org/pt/sobre-o-bid/visao-geral>>.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Um nuevo impulso a la integración de la infraestructura regional em America del Sur*. Departamento de Integração e programas regionais. Diciembre, 2000.

BNDES. *BNDES passa a incluir empresas de construção civil no Modermaq*. 11 de outubro de 2004. Disponível em: < [https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20041011\\_not898](https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20041011_not898) >. Acesso em: 25 de set, 2021.

\_\_\_\_\_. BNDES. *O BNDES e a JBS*. Disponível em:< <https://aberto.bndes.gov.br/aberto/caso/jbs/> >. Acesso em: 26 set. 2021.

\_\_\_\_\_. *O BNDES e a Odebrecht*. Disponível em: < <https://aberto.bndes.gov.br/aberto/caso/odebrecht/> >. Acesso em: 26 set. 2021.

CAF. Financiamento privado de infraestructuras: Estudio de alternativas y experiencias em materia de proyectos de Participación Público-Privada para América del Sur. 2004. Disponível em: < [www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/fid\\_financiamiento\\_privado\\_de\\_infraestructuras.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/fid_financiamiento_privado_de_infraestructuras.pdf) >. Acesso em 24 de fev. 2023.

INFORME BNDES, nº 173, agosto, 2003.

NAÇÕES UNIDAS. Comissão Econômica para América Latina e o Caribe - CEPAL. *El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva com equidad*. Santiago de Chile, 1994.