

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA

“Júlio de Mesquita Filho”

Instituto de Geociências e Ciências Exatas

Campus de Rio Claro

THIAGO BASTELLI GRAMASCO

**AS RELAÇÕES ENTRE BRASIL E ARGENTINA NOS GOVERNOS
LULA (2003-2010) COM DESTAQUE PARA O PROTAGONISMO
DO BNDES: O CASO DA VALE S. A. EM MENDOZA**



**Rio Claro/SP
2018**

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA

“Júlio de Mesquita Filho”

Instituto de Geociências e Ciências Exatas

Campus de Rio Claro

**AS RELAÇÕES ENTRE BRASIL E ARGENTINA NOS GOVERNOS
LULA (2003-2010) COM DESTAQUE PARA O PROTAGONISMO
DO BNDES: O CASO DA VALE S. A. EM MENDOZA**

Thiago Bastelli Gramasco

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Geociências e Ciências Exatas do Campus de Rio Claro, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como parte dos requisitos para obtenção do título de mestre em Geografia.

Orientador (a): Dra. Angelita Matos Souza.

Rio Claro/SP

2018

G745r Gramasco, Thiago Bastelli
As relações entre Brasil e Argentina nos governos Lula (2003-2010) com destaque para o protagonismo do BNDES: : o caso da Vale S. A. em Mendoza / Thiago Bastelli Gramasco. -- Rio Claro, 2018
195 p. : il., tabs., fotos, mapas

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Rio Claro
Orientadora: Angelita Matos Souza

1. Brasil-Argentina. 2. Governos Lula. 3. BNDES. 4. PEB. 5. Integração Regional. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca do Instituto de Geociências e Rio Claro. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

THIAGO BASTELLI GRAMASCO

**AS RELAÇÕES ENTRE BRASIL E ARGENTINA NOS
GOVERNOS LULA (2003-2010) COM DESTAQUE PARA O
PROTAGONISMO DO BNDES: O CASO DA VALE S. A.
EM MENDOZA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Geociências e Ciências Exatas do Campus de Rio Claro, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como parte dos requisitos para obtenção do título de mestre em Geografia.

Orientador (a): Dra. Angelita Matos Souza.

Comissão Examinadora

Dr^a. Angelita Matos Souza (UNESP)
Dr. Paulo Roberto T. de Godoy (UNESP)
Dr^a. Tatiana Berringer (UFABC)

Conceito: **APROVADO**

Rio Claro/SP, 09 de Outubro de 2018

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus pais, Antônio Gramasco e Terezinha Bastelli de Oliveira, e minha esposa, Andréia Antunes de Souza Gramasco, que sempre me apoiaram.

AGRADECIMENTOS

No caminho árduo até a chegada, felizmente, temos a presença de pessoas que, direta ou indiretamente, fazem parte dessa caminhada, marcando-a de forma permanente. Agradeço, primeiramente, a Deus. Não há palavras que possam descrever o que o Senhor fez (e têm feito) por mim; nas vezes em que desanimei, pensei em desistir e até me perdi pelo caminho, Deus sempre me acolheu com amor e carinho.

A Professora Angelita Matos Souza pela orientação e amizade. O rigor e a dedicação que ela imprime ao seu trabalho fizeram com que eu aprendesse muito com este processo. Angelita foi uma das pessoas que mais me apoiaram no momento de indecisão, em que não sabia ao certo qual linha de pesquisa seguir. Obrigado pela paciência e vontade, pelas conversas e ensinamentos, pelas risadas (e não foram poucas) e, não menos importante, pela compreensão. Por fim, agradeço-lhe por todo o estímulo intelectual que me proporcionou ao longo desses quatro anos e meio entre a iniciação científica e o mestrado.

Agradeço também a minha família, pelas orações, perseverança e confiança que depositaram em mim. Mãe, obrigado pelo amor incondicional e pelo carinho. Sua força de vontade no trabalho é admirável, me conduzindo sempre à perseverança. Pai, obrigado pelo amor por mim, pela honestidade, pelo esforço e compreensão que ajudaram na construção do meu caráter. Amo muito vocês dois!

Obrigado Andréia, por ser minha esposa e me tornar melhor, por estar comigo nos momentos felizes e tristes, pelo companheirismo e pelo cuidado. Estarei com você e te amarei toda eternidade!

Aos funcionários e professores da pós-graduação em Geografia da UNESP (campus de Rio Claro/SP), agradeço o importante papel que cumpriram em minha formação. Gostaria de destacar a contribuição dos Professores Dr^a Tatiana Berringer e Dr. Paulo Roberto T. de Godoy durante o exame de qualificação da tese: as indicações, sugestões e críticas levantadas foram muito úteis para a finalização dessa pesquisa. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

Aos amigos da pós-graduação, principalmente ao grande companheiro Samir Eid Pessanha. Por fim, cabe dizer que ter contado com o auxílio financeiro da Capes para realizar esta pesquisa ajudou-me a ter uma estrutura mínima e necessária para executá-la até o fim. OBRIGADO! A todos (as), muito obrigado!

EPÍGRAFE

Ao Brasil interessa uma Argentina forte, competitiva e próspera. Esse objetivo coincide com nosso interesse nacional. Ele é inseparável de nossa inserção no mundo do século XXI.

[...] O BNDES é parceiro entusiasta de nossa integração. Desde 2005, foi desembolsado US\$ 1,2 bilhão para projetos de ampliação e modernização da infraestrutura da Argentina e do seu parque produtivo. Outro US\$ 1,5 bilhão está destinado a setores prioritários como gasodutos, saneamento e abastecimento de água. Novas operações em exame de US\$ 4,5 bilhões não deixam dúvidas de que continuamos a apostar no extraordinário potencial da Argentina e de nossa parceria [...].

[...] Temos um destino comum que vamos construindo por vontade de nossas sociedades e com a serena determinação de quem sabe que nossa parceria é em defesa das liberdades, na construção da prosperidade e na criação de um mundo mais justo.

É com essa convicção que eu queria dizer aos empresários brasileiros aqui presentes e aos empresários argentinos uma coisa que eu disse quando estive em Buenos Aires, com a Cristina, no debate empresarial: cada dia mais, argentinos e brasileiros precisam se enxergar e se entender como parceiros. Os dois países são muito interdependentes, os dois países precisam um do outro. Ao Brasil interessa que a Argentina cresça, se fortaleça, se industrialize e à Argentina deve interessar que o Brasil cresça e se fortaleça, porque cada vez mais tende a crescer o comércio entre nós [...].

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA – Discurso por ocasião da visita da presidente argentina Cristina Kirchner, novembro de 2009

RESUMO

Neste estudo, abordamos as relações político-econômicas entre Brasil-Argentina durante as gestões do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), e a atuação do BNDES como agente da Política Externa Brasileira (PEB). De maneira geral, tratamos do processo de internacionalização produtiva da economia brasileira em direção à América do Sul, via desembolsos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Para isso, iniciamos a discussão explanando algumas das principais diretrizes da política externa do ex-presidente Lula, expondo interpretações a respeito. Em seguida, enfocamos o protagonismo do BNDES no financiamento da infraestrutura sul-americana e no estímulo a expansão das empresas brasileiras durante os governos do ex-presidente petista. Finalmente, apresentamos os desembolsos do BNDES na Argentina, para novas instalações produtivas e recursos destinados a fusões e aquisições de companhias locais, já que o vizinho foi o país que mais recebeu investimentos durante o período em questão. Ademais, um estudo de caso recebeu atenção especial: o Projeto Rio Colorado suspenso que a Vale S.A. levava a cabo na região de Mendoza, ao que tudo indica produtivo para a cooperação econômica entre Argentina e Brasil. O caso ajuda na elucidação de certo descolamento entre iniciativas e discursos integracionistas e os resultados concretos alcançados, que analisamos à luz das dificuldades impostas pela situação periférica no contexto do novo imperialismo, utilizando as duas lógicas de Harvey (2004): “lógica do Estado” e “lógica do capital”.

Palavras-chave: Brasil-Argentina; Governos Lula; BNDES; PEB; Integração Regional.

ABSTRACT

In this study, we discuss the political-economic relations between Brazil and Argentina during the administrations of former President Luiz Inacio Lula da Silva (2003-2010), and the BNDES role as an agent of the Brazilian Foreign Policy (PEB). In general, we deal with the process of productive internationalization of the Brazilian economy towards South America, through disbursements from the National Bank for Economic and Social Development (BNDES). To this end, we started the discussion by explaining some of the main guidelines of the foreign policy of former president Lula, exposing interpretations about it. Next, we focused on BNDES role in financing South American infrastructure and in stimulating the expansion of Brazilian companies during the former PT president's governments. Finally, we present BNDES disbursements in Argentina for new production facilities and resources for mergers and acquisitions of local companies, since the neighbor was the country that received the most investments during the period in question. In addition, a case study received special attention: the Project Rio Colorado suspended that Vale S.A. carried out in the region of Mendoza, apparently productive for economic cooperation between Argentina and Brazil. The case helps to elucidate a certain detachment between initiatives and integrationist discourses and the concrete results achieved, which we analyze in the light of the difficulties imposed by the peripheral situation in the context of the new imperialism, using the two logics of Harvey (2004): "logic of the State" and "logic of capital".

Keywords: Brazil-Argentina; Lula governments; BNDES; PEB; Regional Integration.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: Número de projetos de investimento na América do Sul.....	75
TABELA 2: Desembolsos do BNDES por setor – Gestão Carlos Lessa (R\$ bi).....	77
TABELA 3: Desembolsos do BNDES por setor – Gestão Guido Mantega (R\$ bi).....	78
TABELA 4: Desembolsos do BNDES por setor – Gestão Coutinho (R\$ bi).....	78
TABELA 5: Desembolsos do BNDES por porte de empresa (R\$ milhões).....	81
TABELA 6: Índice de Internacionalização das empresas brasileiras (2008).....	82
TABELA 7: Recursos Naturais – Brasil/Argentina (2014).....	88
TABELA 8: Estoque de investimento brasileiro direto nos principais países da América do Sul (US\$ milhões).....	104
TABELA 9: IED na Argentina por tipo de operação (%).....	107
TABELA 10: Número de projetos greenfields destinados à Argentina.....	107
TABELA 11: Participação do Brasil no estoque total de IED na Argentina por setor de atividade (2003-2008).....	110
TABELA 12: Operações do BNDES com empresas brasileiras de construção civil para exportações de bens e serviços na Argentina (2003-2014).....	112
TABELA 13: Apoio do BNDES à JBS-Friboi (2005-2011).....	115
TABELA 14: Ranking das maiores multinacionais argentinas (2008).....	116
TABELA 15: Principais indicadores da Vale (1997-2007).....	143
TABELA 16: Aquisições da Vale (2000-2007).....	143

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: Desembolsos do BNDES destinados à América do Sul – Governo FHC (1998-2002).....	71
GRÁFICO 2: Desembolsos do BNDES destinados à América do Sul – Governos Lula (2003-2010).....	72
GRÁFICO 3: Desembolsos do BNDES destinados à América do Sul – Governo FHC (1998-2002) e Lula (2003-2010).....	73
GRÁFICO 4: Governos Lula – Desembolsos do BNDES para apoio à exportação.....	74
GRÁFICO 5: Distribuição das filiais das transnacionais brasileiras.....	82
GRÁFICO 6: Estrutura do IED na Argentina por setor de atividade.....	108

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: Mecanismos técnicos – BNDES.....	67
QUADRO 2: Obras com financiamento do BNDES – América do Sul (2003-2010)....	79
QUADRO 3: Principais operações de aquisições e fusões (A&F).....	84
QUADRO 4: Relações Brasil-Argentina.....	97
QUADRO 5: Acordos estabelecidos para além da dimensão comercial – Governos Lula e Kirchner(s).....	124

LISTA DE MAPAS

MAPA 1: Investimentos do BNDES na América do Sul – Governos Lula.....	105
MAPA 2: BNDES/Argentina – Infraestrutura e construção civil (2003-2014).....	113
MAPA 3: Projeto Potássio Rio Colorado – Operações e infraestrutura.....	172

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABDI – Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial

ADIMB – Agência para o Desenvolvimento Tecnológico da Indústria Mineral Brasileira

ALBA – Alternativa Bolivariana para as Américas

ALCA – Aliança de Livre Comércio das Américas

ALCSA – Aliança de Livre Comércio Sul-Americana

ALADI – Associação Latino Americana de Integração

AINT – Área Internacional do BNDES

AIA – Avaliação de Impacto Ambiental

A&F – Aquisições e Fusões

BCRA – Banco Central da República Argentina

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

BICE – Banco de Integração e Comércio Exterior

BNA – Banco da Nação Argentina

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CEOP – Centro de Estudo de Opinião Pública

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina

CELAC – Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos

COSIPLAN - Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento

CRE – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional

CMBEU – Comissão Mista Brasil-Estados Unidos

CND – Conselho Nacional de Desestatização

CSN – Companhia Siderúrgica Nacional

CVRD – Companhia Vale do Rio Doce

DIA – Declaração de Impacto Ambiental

EFVM – Estrada de Ferro Vitória a Minas

EUA – Estados Unidos

FAPESP – Fundação de Amparo a Pesquisas do Estado de São Paulo

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FDC – Fundação Dom Cabral

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FINSOCIAL – Fundo de Investimento Social
FMI – Fundo Monetário Internacional
FUNTEC – Programa de Desenvolvimento Tecnológico
IDE – Investimento Direto Externo
IED – Investimento Externo Direto
IIRSA – Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
IBDE – Investimento Brasileiro Direto no Exterior
MESCOSUL – Mercado Comum do Sul
MRE – Ministério das Relações Exteriores
OMC – Organização Mundial do Comércio
OIT – Organização Internacional do Trabalho
PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PEB – Política Externa Brasileira
PDP – Política de Desenvolvimento Produtivo
PIS – Programa de Integração Social
PDN – Plano Nacional de Desestatização
PIPEME – Programa de Financiamento a Pequena e Média Empresa
PT – Partido dos Trabalhadores
SELIC – Sistema Especial de Liquidação e Custódia
TCC – Trabalho de Conclusão de Curso
TJLP – Taxa de Juros a Longo Prazo
UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
UNASUL – União das Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	17
1. 1 O objeto da pesquisa.....	20
1. 2 Metodologia.....	21
1. 3 Hipóteses do trabalho.....	24
CAPÍTULO 2 – INTERPRETAÇÕES SOBRE A POLÍTICA EXTERNA DOS GOVERNOS LULA (2003-2010).....	26
2. 1 PEB – BRASIL IMPERIALISTA (E/OU SUBIMPERIALISTA).....	28
2. 2 PEB – POLÍTICA CONTROVERSA E RUIDOSA.....	32
2. 3 PEB – IDEOLOGIZAÇÃO E PARTIDARIZAÇÃO.....	35
2. 4 PEB – BRASIL POTÊNCIA (HEGEMON REGIONAL).....	37
2. 5 PEB – NEODESENVOLVIMENTISMO E INTEGRAÇÃO.....	41
2. 6 PEB – NOSSA TENTATIVA DE INTERPRETAÇÃO.....	45
CAPÍTULO 3 – INTERNACIONALIZAÇÃO BRASILEIRA NA AMÉRICA DO SUL VIA DESEMBOLSOS DO BNDES.....	55
3. 1 BREVE HISTÓRICO DO BNDES.....	57
3. 2 POLÍTICAS DE INTERNACIONALIZAÇÃO DO BNDES.....	64
3. 3 PROTAGONISMO E DESEMBOLSOS DO BNDES NA AMÉRICA DO SUL.....	69
CAPÍTULO 4 – INVESTIMENTOS BRASILEIROS NA ARGENTINA: AVANÇOS E CONFLITOS.....	87
4. 1 BREVE HISTÓRICO DAS RELAÇÕES BRASIL-ARGENTINA.....	90
4. 2 DESEMBOLSOS DO BNDES PARA A ARGENTINA.....	102
4. 3 AS RELAÇÕES BRASIL-ARGENTINA SOB OS GOVERNOS LULA E KIRCHNER(S).....	119
CAPÍTULO 5 – O CASO DO EMPREENDIMENTO DA VALE S. A. NA PROVÍNCIA DE MENDOZA/ARGENTINA.....	134
5. 1 BREVE HISTÓRICO DA EMPRESA VALE S. A.....	138
5. 2 AS DUAS LÓGICAS DE HARVEY (ESTADO E CAPITAL) E SUAS IMPLICAÇÕES.....	149

5. 3 O DESENVOLVER DO EMPREENDIMENTO.....	170
5. 3. 1 Acordos e início das obras.....	171
5. 3. 2 Desentendimentos e suspensão do Projeto.....	174
5. 3. 3 Possibilidade de retomada do empreendimento.....	178
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	182
REFERÊNCIAS.....	185

1. INTRODUÇÃO

O objeto de estudo nessa dissertação são as relações político-econômicas entre Brasil e Argentina durante as gestões do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). De maneira geral, abordamos o processo expansionista brasileiro na América do Sul, sobretudo o Investimento Externo Direto (IED) realizado durante os governos Lula, isto é, os investimentos externos (sejam eles de natureza de infraestrutura-física ou fusões e aquisições) que propiciaram o expansionismo de multinacionais brasileiras no exterior, visando elucidar as principais características do recente processo de internacionalização econômica. Também abordamos a Política Externa Brasileira (PEB) no período em questão, que teve objetivos claros de fazer avançar a integração sul-americana, em conformidade com a política do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) de estímulo à internacionalização de grupos econômicos do Brasil e ao próprio objetivo da integração regional, com ênfase à análise do caso argentino.

Sem propriamente abandonar princípios formalizados em governos anteriores e com um discurso político-diplomático afinados com a ótica da integração regional, com claras pretensões de liderar o processo integracionista, o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva agiu para incrementar a política Sul-Sul, principalmente no contexto da América do Sul, buscando estreitar os laços com países em desenvolvimento (BERRINGER, 2014; BUGIATO, 2016; COUTO, 2010; CAMPIELO; PESAVENTO, 2013; HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010; MIYAMOTO, 2011; VIGEVANI; CEPALUNI, 2011).

Além das tentativas de fortalecimento do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), consolidadas também em seu governo, assistimos no período de oito anos “a uma série de cúpulas presidenciais lideradas pelo Brasil; acordos de cooperação energética, científica e tecnológica; promoção de projetos de infraestrutura (destacadamente transportes e comunicações)”; criação e incentivo de órgãos, instituições e pactos integracionistas (ARAUJO, 2011, p. 06).

Todas essas iniciativas propiciaram a caracterização dos mandatos presidenciais do ex-presidente Lula como progressistas e, como pretendemos evidenciar neste trabalho, proporcionando ganhos político-institucionais na direção da tão sonhada integração sul-americana, que para alguns permanece um sonho não atingido e cada vez

mais distante de se concretizar e, para nós e outra porção de autores menos pessimistas, um sonho a ser realizado o mais rápido possível, cujo “esboço” possível rumo ao sucesso foi escrito pelas gestões de Luiz Inácio Lula da Silva.

Neste estudo, tratamos do processo de internacionalização produtiva da economia brasileira em direção à América do Sul, via desembolsos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Inicialmente, abordamos algumas das principais diretrizes da política externa do ex-presidente Lula, expondo interpretações a respeito. Em seguida, enfocamos o protagonismo do BNDES no financiamento da infraestrutura sul-americana e no estímulo a expansão das empresas brasileiras durante os governos do ex-presidente petista. Finalmente, apresentamos os desembolsos do BNDES na Argentina, para novas instalações produtivas e recursos destinados a fusões e aquisições de companhias locais, já que o vizinho foi o país que mais recebeu investimentos durante o período em questão. Tecemos, também, considerações sobre as relações político-comerciais entre os dois países ao longo da história e defenderemos a dimensão integracionista apoiada no eixo Brasil-Argentina.

Pretendemos traçar um panorama dos desembolsos do BNDES para a América do Sul, indicando o peso da Argentina, com destaque para os investimentos em infraestrutura apoiados pelo Banco. Ademais, um estudo de caso receberá atenção especial: o investimento suspenso que a Vale S.A. levava a cabo na região de Mendoza, ao que tudo indica produtivo para a cooperação econômica entre Argentina e Brasil. O caso, acreditamos, ajuda na elucidação de certo descolamento entre iniciativas e discursos integracionistas e os resultados concretos alcançados, que analisaremos à luz das dificuldades impostas pela situação periférica no contexto do novo imperialismo, utilizando as duas lógicas de Harvey (2004): “lógica do Estado” e “lógica do capital”.

Em síntese, pretendemos analisar as relações bilaterais Brasil-Argentina durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), e a atuação do BNDES como agente da política externa brasileira. Ao mesmo tempo interessa apontar para as dificuldades do Estado brasileiro em manter políticas amistosas que visem à cooperação/integração com países vizinhos, com atenção especial ao empreendimento suspenso da empresa Vale S. A. na exploração de potássio em Mendoza, ao que tudo indica vantajoso para ambas as partes, mas suspenso em função de desentendimentos entre empresa e poderes locais na Argentina.

O trabalho está organizado em cinco capítulos, além das considerações finais. No Capítulo 2, denominado *Interpretações sobre a política externa dos governos Lula (2003-2010)*, discorreremos sucintamente sobre algumas das inúmeras perspectivas existentes em relação à política externa dos governos do ex-presidente Lula. Após intensa revisão bibliográfica, percebemos que as interpretações são as mais variadas possíveis. Trouxemos, mesmo que superficialmente, um pouco da pluralidade de interpretações sobre a PEB no período em questão por ser crucial em nosso trabalho, a fim de sustentar nossa visão segundo a qual as gestões do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva contribuíram para o progresso da integração regional.

No capítulo 3, intitulado *Internacionalização brasileira na América do Sul via desembolsos do BNDES*, abordamos a internacionalização da economia brasileira via expansão de suas multinacionais e os desembolsos mais vultosos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para a América do Sul, mostrando que o índice de Investimento Direto Externo (IDE) realizado aumentou significativamente no período em questão, sobretudo na Argentina. Primeiramente, sintetizamos a história do BNDES. Em seguida, apresentamos as políticas de internacionalização do Banco e mudanças legislativas neste século. Finalmente, discutimos sobre o protagonismo do BNDES no financiamento da infraestrutura sul-americana e no processo de expansão das transnacionais brasileiras.

Já no quarto capítulo, nomeado *Investimentos brasileiros na Argentina: avanços e conflitos*, apresentamos os desembolsos do BNDES para a Argentina, foco do nosso trabalho, via novas instalações produtivas por meio de recursos destinados a fusões/aquisições de companhias. Para isso, resgatamos, brevemente, o histórico de aproximação entre os dois países, evidenciando que as relações entre Argentina e Brasil oscilaram (e ainda oscilam) entre períodos de rivalidade, competição, tentativas de aproximação e de cooperação. Não deixamos de abordar, evidentemente, os conflitos que permearam os acordos estabelecidos até o período em questão e, não menos importante, explicar os desentendimentos, principalmente argentinos, desencadeados com a “nova” plataforma desenvolvimentista empregada no *Brasil de Lula*. Por fim, discorreremos, também brevemente, como os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) interagiram com as gestões presidenciais de Néstor Kirchner (2003-2007) e Cristina Fernández de Kirchner (2008-2015), ambos progressistas.

No quinto e último capítulo, intitulado *O caso da Vale S. A. na província de Mendoza/Argentina*, adentramos em nosso estudo de caso. Investigamos os conflitos envolvidos no investimento da Vale S. A. na província de Mendoza/Argentina, em que o governo argentino teria se recusado a oferecer concessões fiscais para mitigar a elevação dos custos da empresa, resultando na suspensão do projeto e em insatisfações de ambos os lados. Iniciamos as discussões deste capítulo com um breve histórico da empresa Vale, evidenciando sua estreita relação com o BNDES. Posteriormente, analisamos nosso estudo de caso à luz das duas lógicas apontadas por Harvey (2004) em seu livro *O Novo imperialismo*, a do Estado – ou “a política do Estado e do Império” – e da lógica da acumulação privada – dos “processos moleculares de acumulação do capital no espaço e no tempo”. Na última sessão, analisamos todo desenrolar do investimento da Vale S. A. no *Projeto Potássio Rio Colorado*.

Abaixo, nas sessões *O objeto da pesquisa*, *Metodologia* e *Hipóteses de trabalho*, buscamos apresentar a relevância de nosso objeto de estudo, justificando sua escolha; a metodologia empregada na pesquisa e as indagações que nos orientaram, esboçando nossa principal hipótese de trabalho.

1. 1 O OBJETO DA PESQUISA

Como explicitado acima, o objeto da pesquisa é a relação Brasil-Argentina nos governos Lula (2003-2010), discorrendo também sobre a atuação do BNDES e sua contribuição para o processo de integração regional.

A atuação internacional do Estado brasileiro e a atuação do BNDES durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) foram bastante analisadas, sobretudo a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva. As interpretações sobre a PEB no período dos seus governos são muitas e variadas. A pluralidade de interpretações sobre a “nova” plataforma da política externa nos governos Lula, sobre a atuação do BNDES no suporte ao processo de internacionalização da economia brasileira, os avanços e os progressos (muitos ou poucos segundo as interpretações) no objetivo declarado da integração sul-americana, são alguns dos fatores que justificam nosso interesse no objeto de pesquisa deste trabalho, com foco nas relações entre Brasil-Argentina porque constituem o eixo central da integração no Cone Sul.

Neste sentido, podemos mencionar três fatores relevantes para a escolha da *Argentina*, três argumentos concisos para comprovar o porquê de considerarmos nossa escolha consistente e acertada: (i) a Argentina é o principal parceiro-comercial do Brasil no continente sul-americano, e terceiro no mundo, ficando atrás somente da China e Estados Unidos; (ii) o país vizinho foi o que mais recebeu investimentos externos nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva, como pretendemos demonstrar no decorrer do trabalho; (iii) a proeminência dos laços entre os dois países para o avanço da integração regional na América do Sul.

A atenção para a atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o processo integracionista, se justifica pela importância financeira do Banco para os investimentos infraestruturais na América do Sul, apoiados pelo Brasil durante os governos do ex-presidente Lula da Silva. Como salienta Braga (2015), o Banco, por meio de desembolsos financeiros, desempenhou papel importante no processo de expansão dos investimentos diretos brasileiros (IDE) na região, contribuindo para reforçar o peso das empresas nacionais nas economias dos países vizinhos (BRAGA, 2015). Ademais, a avaliação do desempenho do BNDES “e seus desdobramentos para a geopolítica brasileira e dos grupos econômicos desafiam o nosso entendimento, no momento em que o modelo novo-desenvolvimentista vem sofrendo inflexão e perda de fôlego” (BRAGA, 2015, p. 29).

Já no que diz respeito ao nosso estudo de caso, o empreendimento da Vale S. A. em Mendoza/Argentina, com o qual concluímos nossa pesquisa, serviu para a reflexão do quão difícil é para o Brasil manter com seus vizinhos políticas amistosas de cooperação que viabilizem avanços de integração, buscando, por conseguinte, certo consentimento quanto à liderança brasileira em tal processo. Portanto, abordamos nesta etapa da dissertação, as considerações de Harvey (2004) sobre a articulação contraditória entre “lógica do Estado” e “lógica do capital”, segundo a qual o Estado deve organizar e distribuir recursos a fim de governar e ao mesmo tempo apoiar “processos moleculares de acumulação do capital no espaço e no tempo”, processo eivado de contradições (HARVEY, 2004, p. 31).

1. 2. METODOLOGIA

A pesquisa está inserida no campo da Geografia/Geopolítica e Relações Internacionais. Assim, estudos teóricos como os de Arrighi (1996), Costa (2009), Fiori (2015), Harvey (2004), e demais autores que também abordamos, como Araujo (2011), Arroyo (2015), Almeida (2011), Berringer (2014), Braga (2013), Boito (2012), Candeads (2005), Campiello e Pesavento (2013), Carvalho (2012), Couto (2006), Guimarães (2012), Hirst, Lima e Pinheiros (2010), Jakobsen (2013), Luce (2007), Martin (2010), Miyamoto (2011), Santos (2016), Silveira (2010), Verdum (2008), Zibechi (2012), dentre muitos outros, serviram de base à reflexão sobre nosso objeto de estudo.

A perspectiva desta dissertação é a de contribuir para a reflexão da análise geográfica sob a ótica da política externa brasileira (PEB) e sua articulação no âmbito das iniciativas de integração regional na América do Sul. A fim de trazer o debate da política externa brasileira no cenário internacional e a atuação dos diversos agentes endógenos e exógenos no processo de integração regional, que se inserem predominantemente na *Geopolítica* e nas *Relações Internacionais*, para o campo da *Geografia*, consideraremos como fundamental a dinâmica territorial, nos apoiando na percepção de Arroyo (2015, p. 16):

Para pensar a América Latina na aurora do século XXI propomos considerar os territórios nacionais não como substratos materiais vazios e inertes, mas como âmbitos usados por múltiplos agentes com diferente força e poder, com distinta capacidade de usufruir e controlar sua base técnica assim como de definir e regulamentar sua base normativa e política. Trata-se de âmbitos com relações de cooperação e conflito em permanente redefinição (ARROYO, 2015, p. 16).

Entretanto, gostaríamos de deixar claro que ao longo do mestrado, devido à dimensão escalar de análise e nossas limitações materiais, principalmente tempo e recursos, fomos obrigados a readequar o recorte empírico e restringir o “leque” de assuntos que pensamos em abordar no início da pesquisa. Sendo assim, a natureza de nossa pesquisa é essencialmente qualitativa, pautada em uma extensa pesquisa bibliográfica preferencialmente a partir de fontes secundárias, as quais possibilitaram a composição de informações que conjuntamente com as análises teórico-conceituais proporcionaram a interpretação dos fenômenos tratados nesta dissertação.

Assim, a despeito do predomínio das fontes secundárias, recorreremos também às fontes primárias: consulta a documentos governamentais como Relatórios do BNDES, informes do Itamaraty, rankings de internacionalização (Fundação Dom Cabral – FDC – , Jornal Valor), matérias na mídia impressa e em rede eletrônica. As fontes secundárias

deverão orientar a análise qualitativa, recorrendo aos estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), livros e artigos acadêmicos a respeito do processo integracionista, sobre o expansionismo de empresas brasileiras na América do Sul e sobre as relações Brasil-Argentina. Abaixo segue o “passo-a-passo” da pesquisa, a fim de elucidar seu desenvolvimento:

- Definição do tema geral da dissertação dando continuidade à pesquisa de iniciação científica do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) da graduação, que foi sobre o *expansionismo brasileiro na América do Sul*;
- Delimitação do tema específico a partir da escolha da Argentina para ilustrar a temática integracionista nas gestões de Luiz Inácio (2003-2010) e do BNDES como um dos principais agentes do governo;
- Escolha do empreendimento da multinacional Vale S. A. em Mendoza/Argentina para ilustrar quão difícil foi para o Estado brasileiro conduzir políticas de cooperação que viabilizem avanços no processo de integração regional, utilizando para isso as considerações de Harvey (2004) sobre a articulação contraditória/complementar entre “lógica do Estado” e “lógica do capital”;
- Levantamento e leitura de materiais bibliográficos específicos dos temas em estudo e referentes aos métodos de pesquisa;
- Levantamento de dados sobre a temática da pesquisa a partir de fontes primárias, tais como: documentos governamentais como Relatórios do BNDES, informes do Itamaraty, rankings de internacionalização (FDC, Jornal Valor), matérias na mídia impressa e em rede eletrônica;
- Análise dos dados à luz do referencial teórico adotado;
- Tabulação dos dados, construção de tabelas, gráficos e mapas visando elucidar/espacializar as informações alcançadas com a pesquisa;
- Escrita preliminar da redação que foi submetida à qualificação;
- Reescrita da dissertação a partir dos apontamentos dos integrantes da banca e elaboração do texto final.

No início do mestrado, cogitamos a possibilidade de realização de trabalho de campo na Argentina, no entanto, com a mudança de planos em relação à tentativa de

bolsa FAPESP, descartamos a ideia; mesmo se aprovado o projeto e, por conseguinte, a bolsa, não seria certo que conseguiríamos ir a campo uma vez que os recursos poderiam não ser suficientes, além do tempo curto.

Pela temática da dissertação transitar entre as escalas regional-global, isto é, tratar da geopolítica sul-americana e da geopolítica mundial, originaram-se novos desafios quanto à forma de abordagem metodológica do problema. Muitas vezes, nossas análises foram seduzidas ora pelo modelo de generalização, que parte do geral para o específico (lógica dedutiva), centradas em analogias, ora pelos estudos de casos específicos e singulares (lógica indutiva) (SOUZA, 2013).

Finalmente, vale recuperar a distinção entre método de interpretação e método de pesquisa (MORAES; COSTA, 1984). A segunda dimensão relaciona-se ao conjunto de procedimentos metodológicos a serem utilizados, que no caso de nosso estudo foram: levantamento e leitura de materiais bibliográficos específicos do tema em estudo e referentes aos métodos de pesquisa; tabulação dos dados, construção de tabelas, gráficos e mapas visando elucidar as informações alcançadas com o estudo; e análise dos dados à luz do referencial teórico adotado. Já o método de pesquisa diz respeito à interpretação da realidade a partir da visão de mundo – teórico-política – que orienta o pesquisador, que esperamos esclarecer no próximo capítulo.

1. 3 HIPÓTESES DE TRABALHO

Como se caracterizou a política externa brasileira nos governos Lula? O Brasil realmente desempenhou nos governos de Luiz Inácio um papel imperialista e/ou subimperialista? A atuação do BNDES de estímulo ao expansionismo de empresas nacionais no exterior se configurou como mera “ferramenta” imperialista (e/ou subimperialista), como afirmam alguns autores, ou se tornou um expressivo agente da política externa brasileira trazendo benefícios para a integração regional? O Brasil conseguiu disseminar um expansionismo centrado na cooperação/integração e, por conseguinte, extinguir a ideia unitária de exploração? Seria o caso da Argentina, com foco sobre o episódio da empresa Vale S. A. em Mendoza (e os demais empreendimentos ocorridos no país vizinho) o que melhor elucidada as duas lógicas de Harvey (2004)? Os governos Lula e seu “neoprojeto” desenvolvimentista, pautado sobretudo nos desembolsos do BNDES, teriam proporcionado mais benefícios ou

malefícios ao processo integracionista sul-americano? É viável ao Brasil tentar novamente tal empreitada seguindo o mesmo direcionamento? Essas são as perguntas que orientaram a realização desse estudo.

Primeiramente, constatamos que há um consenso entre os pesquisadores consultados sobre a relevância de se estudar a atuação do BNDES e da política externa dos governos Lula no processo de integração regional no Cone-Sul, apesar de muitos deles serem relativamente pessimistas quanto às trajetórias e aos seus reais avanços, como apontaremos no decorrer do trabalho. E, fundamentalmente, inúmeros autores também enxergam a relação Brasil-Argentina como o “pilar” central do êxito ou fracasso da integração, por serem as duas principais economias sul-americanas.

Em segundo lugar, sem qualquer pretensão de grandes avanços sobre o debate acerca da problemática aqui abordada, nossa intenção é repassar alguns dos aspectos do processo de integração regional na América do Sul, levantando argumentos que corroborem com nossa principal hipótese: tendo em vista as limitações referidas ao desenvolvimento e aprofundamento do processo integracionista, acreditamos que o caminho escolhido por Luiz Inácio Lula da Silva em seus mandatos foi, de fato, mais benéfico que maléfico ao continente sul-americano, contribuindo para estreitar os laços com a Argentina.

CAPÍTULO 2

INTERPRETAÇÕES SOBRE A POLÍTICA EXTERNA DOS GOVERNOS LULA (2003-2010)

Inúmeras análises da política externa nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva enfatizam o maior ativismo no cenário internacional, destacando: a dimensão terceiro-mundista da política externa brasileira ou prioridade às coalizões Sul-Sul; a atenção aos projetos de integração-física da América do Sul; as posições políticas menos subordinadas aos interesses dos EUA, em defesa de reformas nas organizações internacionais visando mais participação e poder às nações menos desenvolvidas; e o incentivo à internacionalização das empresas nacionais, principalmente no entorno sul-americano (BERRINGER, 2014; BUGIATO, 2016; HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010; VIGEVANI; CEPALUNI, 2011).

Segundo Miyamoto (2011, p. 119), “dos oito anos do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, e de suas políticas públicas, pode-se dizer tudo, menos que foram monótonas”; suas políticas públicas, principalmente a Política Externa Brasileira (PEB), empregada no decorrer de seus dois mandatos, e suas pretensões ambiciosas, chamaram a atenção do mundo (MIYAMOTO, 2011, p. 119).

Podemos afirmar que, desde o início de seu primeiro mandato, o ex-presidente frisou, categoricamente, quais seriam as prioridades da PEB em seu governo, como mostrou seu discurso de posse (01/01/2003)¹:

A grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. (...) O MERCOSUL, assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, é, sobretudo um projeto político. Mas esse projeto repousa em alicerces econômico-comerciais que precisam ser urgentemente reparados e reforçados. (...) Estimularemos empreendimentos conjuntos e fomentaremos um vivo intercâmbio intelectual e artístico entre os países sul-americanos (BRASIL, 2003).

Embora tal direcionamento não fosse uma política original de seu governo, foi durante o período de seus mandatos que se atingiu um dinamismo inédito. Dessa forma, discorreremos sucintamente neste capítulo sobre algumas das perspectivas existentes em relação à política externa do ex-presidente Lula, que objetivou claramente o

¹ Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/discursos-de-posse/discorso-de-posse-lo-mandato/view> (acesso em 03/12/2018).

adensamento da integração regional sul-americana e a expansão de multinacionais para além do território nacional.

Para isso, abordaremos autores que se debruçaram sobre a temática, desde os que entendem o papel do Brasil sob a liderança de Luiz Inácio Lula da Silva como imperialista e/ou subimperialista, que explicitamente retomam Marini (FONTES, 2010; LUCE, 2007; ZIBECCHI, 2012); os críticos ao governo que interpretam a política externa do presidente como controversa e ruidosa, não enxergando avanços no processo de integração regional (MARTIN, 2010; MIYAMOTO, 2011); opositores que focam suas visões, também críticas, na ideologização e partidarização que a PEB obteve sob as gestões *personalistas* do ex-presidente petista (ALMEIDA, 2011; BARBOSA, 2010; LAFER, 2009; LAMPREIA, 2010; RICUPERO, 2010); os adeptos da interpretação de que a política externa dos governos Lula foi ousada e assertiva, alçando o Brasil ao status de potência regional (BRAGA, 2013; CARVALHO; GONÇALVES, 2016; DOMINGUES, 2013; MARTINS; OLIVEIRA, 2009); outros que dão ênfase ao *neodesenvolvimentismo*, afirmando que a relação governo-empresariado favoreceu principalmente os interesses da grande burguesia interna (BOITO; BERRINGER, 2013; BERRINGER, 2015; BUGIATO, 2016); e, finalmente, os autores que elogiam a PEB, pois veem certos avanços diplomáticos e integracionistas mesmo diante de tantos entraves (GUIMARÃES, 2012; HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010; MURGI, 2013).

As interpretações são as mais variadas possíveis. Para Jakobsen (2013, p. 275):

Se, por um lado, a política externa do governo Lula entre os anos de 2003 e 2010 provocou várias avaliações positivas, nacional e internacionalmente, a ponto de seu ministro das relações exteriores Celso Amorim ser incluído em 2010 entre os cem pensadores globais mais importantes da atualidade pela revista *Foreign Affairs*, por outro, recebeu críticas contundentes de parte de alguns especialistas brasileiros nesta área (JAKOBSEN, 2013, p. 275).

Em síntese, segundo os autores mais críticos, que compreendem a política externa como mero “trampolim” para inserção brasileira no cenário internacional, nada mais foi do que controversa, ruidosa e carregada de ideologia partidária; já para alguns, o Estado brasileiro agiu de forma imperialista (e/ou subimperialista); e para os que possuem uma análise mais otimista, pois enxergaram certos avanços com a diplomacia integracionista, tal política foi mais ousada, contribuindo no adensamento da integração sul-americana. Hirst, Lima e Pinheiro (2010, p. 31), veem tal pluralidade da seguinte maneira:

A opinião doméstica sobre a política brasileira na região tende a se dividir: de um lado, observa-se uma opinião conservadora que se opõe ao abandono da tradição de não-intervenção e reclama a máxima defesa dos interesses nacionais; de outro, círculos progressistas intelectuais e políticos têm apoiado um envolvimento mais ousado e comprometido na América Latina com vistas a construção de uma estratégia regional-global (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010, p. 31).

Sendo assim, não pretendemos explanar minuciosamente tais divergências interpretativas, tampouco adotar posicionamento acabado, original, na polêmica (o que exigiria conhecimentos de Geopolítica/Teoria das Relações Internacionais além dos que serão aqui instrumentalizados), pois tal empreitada seria ambiciosa demais para uma dissertação de Mestrado, estando muito além do realizado/realizável. Porém, traremos à tona, mesmo que superficialmente, essa pluralidade de interpretações, por ser crucial em nosso trabalho, a fim de sustentar nossa hipótese principal segundo a qual as gestões do ex-presidente Lula e sua política externa contribuíram para o progresso da integração regional.

Sustentamo-nos, portanto, no consenso entre os pesquisadores do campo da Geopolítica, das Relações Internacionais, da Política Social e demais áreas afins, de que a política externa dos governos do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva possui extrema relevância e merece ser incansavelmente analisada, de tempos e tempos.

2. 1 PEB – BRASIL IMPERIALISTA (E/OU SUBIMPERIALISTA)

Autores como Luce (2007), Fontes (2010) e Zibechi (2012), interpretaram a atuação brasileira na América do Sul nos governos Lula como imperialista (e/ou subimperialista). Luce (2007), arauto da tese do *subimperialismo*² cunhada por Marini

² A citação a seguir condensa o significado de *subimperialismo* para Marini (1977): Hemos definido, en otra oportunidad, al subimperialismo como la forma que asume la economía dependiente al llegar a la etapa de lo monopolios y el capital financiero. El subimperialismo implica dos componentes básicos: por un lado, una composición orgánica media en la escala mundial de los aparatos productivos nacionales y, por otro lado, el ejercicio de una política expansionista relativamente autónoma, que no sólo se acompaña de una mayor integración al sistema productivo imperialista sino que se mantiene en el marco de la hegemonía ejercida por el imperialismo a escala internacional. Planteado en estos términos, nos parece que, independientemente de los esfuerzos de Argentina y otros países por acceder a um rango subimperialista, sólo Brasil expresa plenamente, en Latinoamérica, un fenómeno de esta naturaleza. (...) A falta de dados más precisos, la composición orgánica de capital de una nación puede inferirse de la participación de su producto manufacturero en el producto interno bruto (MARINI, 1977, p. 17, grifo nosso).

(1972), buscou atualizar a teoria e empregá-la na análise dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).

Para o autor, a Política Externa Brasileira (PEB) dos governos Lula, sob a tônica integracionista, foi determinada pelo caráter subimperialista, regido pelo consenso e norteada pela *cooperação antagônica* com os Estados Unidos, ainda que o aspecto de coerção militar não tenha tanta aplicabilidade. Em sua análise, Luce (2007) acredita ter confirmado:

[...] o diagnóstico que aponta diferenças comparativamente à política externa de Cardoso [FHC]. Enquanto este fora marcada pela acomodação à hegemonia dos EUA na integração hierárquica vertical, o novo governo [Lula] imprimiu uma política aos moldes da cooperação antagônica [...] (LUCE, 2007, p. 54).

Além desse elemento, outros pilares fundamentais do subimperialismo brasileiro seriam o protagonismo desempenhado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o qual “atua no fomento à promoção das exportações das grandes firmas brasileiras que vem absorvendo ativos de empresas dos países vizinhos, ampliando a divisão regional desigual do trabalho”; o projeto de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), que “tem seu foco orientado para uma integração à serviço dos mercados, contrariamente ao discurso oficial para a região”; e por último, o incentivo dado pelo ex-presidente ao processo de internacionalização das multinacionais brasileiras (LUCE, 2007, p. 116).

A ênfase dada ao continente sul-americano para a implantação de projetos integracionistas e avanço da internacionalização de empresas também é mal vista pelo autor, que reduz as pretensões brasileiras para o continente em uma única direção: a “América do Sul torna-se fundamental para a estratégia de sobrevivência das grandes firmas brasileiras no *bellum omnium contra omnes* (a guerra de todos contra todos) do mercado mundial” (LUCE, 2007, p. 83). E, no que tange os projetos/iniciativas de integração física-regional (IIRSA), Luce (2007, p. 109) critica os argumentos favoráveis ao processo de Carlos Lessa³:

³ Carlos Francisco Theodoro Machado Ribeiro de Lessa é um economista brasileiro de grande renome. Em 2003, com o apoio de Maria da Conceição Tavares e Aloizio Mercadante, foi convidado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva para assumir a presidência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e defendeu um papel mais ativo do governo no direcionamento da economia. Disponível em: <https://ufjf.br/noticia/2015/10/22/carlos-lessa-toma-posse-como-presidente-do-bndes> (acesso em 03/12/2018).

Lessa sustenta que a infraestrutura seria o meio para garantir a integração harmônica [da região]. A ironia da história é que a aproximação concreta sobre geografia aumenta a distância entre as economias pelo intercâmbio desigual. Enquanto se eleva a infraestrutura à condição de panaceia, a estrutura econômica em si não é questionada (LUCE, 2007, p. 109).

Por fim, o autor conclui que o regionalismo sul-americano no período em questão se configurou como um “novo” subimperialismo, denominado *subimperialismo social-liberal*. E a integração brasileira com as corporações estadunidenses (relação Brasil-EUA) para exportação do agronegócio nacional via empreendimentos de infraestrutura-física, financiados pelo BNDES, deixa explícito o viés imperialista (ou subimperialista) que agiram o ex-presidente Lula e sua equipe (LUCE, 2007).

Já Fontes (2010) buscou se distanciar um tanto de Ruy Mauro Marini ao interpretar as gestões do ex-presidente Lula, já que, para ela, a teoria de Marini (1977) não explica a nova fase de desenvolvimento do capitalismo brasileiro, pois a insuficiência do mercado interno como traço estrutural da dependência não seria mais uma realidade da formação social brasileira no período em questão (FONTES, 2010).

A autora interpreta que o Brasil passou a compor, sobretudo nos mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva, o seletivo grupo de países *capital-imperialistas*. Ainda que Fontes (2010, p. 346) entenda que a atuação capital-imperialista brasileira tenha se intensificado nos últimos anos, “ela tem origens mais remotas, tanto na expansão das empresas, quanto na configuração de uma política de Estado em seu apoio”, entretanto, um ponto de “virada fundamental foi a conversão do BNDES em alavanca para a transnacionalização de empresas brasileiras” nos governos Lula (FONTES, 2010, p. 346).

Com uma interpretação parecida, Zibechi (2012) enxerga o maior intervencionismo estatal nos governos Lula como prática imperialista, sobretudo com o aumento do poder decisivo do Estado em muitas empresas privadas (ZIBECHI, 2012). Segundo o autor, a ascensão do Brasil nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva à categoria de *potência imperialista* está condicionada ao sucesso da Política Externa Brasileira (PEB) de internacionalização da economia brasileira via expansão de suas multinacionais, principalmente no continente sul-americano (ZIBECHI, 2012).

Zibechi (2012) acredita que a adoção de tal estratégia por parte do ex-presidente e sua equipe gestora tornou-se possível devido ao sólido apoio dado pelo aparato estatal (que inclui as Forças Armadas) para que o capital “brasileiro” transformasse a América do Sul em seu espaço de acumulação (ZIBECHI, 2012). E, assim como os autores citados, compreende o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como protagonista de todo processo:

Em 1996, o BNDES tinha participação em 30 grandes empresas brasileiras. Em 2003, o primeiro ano do Lula, já era acionista de 53 empresas, e em 2009 chegou a 90. Se a isto se soma a presença dos fundos, Petros, Previ e Funcef, o Estado está presente em 119 empresas em 2009 (ZIBECHI, 2012, p.183).

Tanto Luce (2007) quanto Fontes (2010) e Zibechi (2012) enxergam o processo de internacionalização das empresas brasileiras (apoiado pelo BNDES), principalmente na América do Sul, como fator decisivo para suas análises. E, de fato, o expansionismo da economia brasileira na região e a excessiva presença de suas multinacionais desencadearam descontentamentos e dúvidas por parte das nações vizinhas, como mostrou matéria do *Jornal Folha de S. Paulo* (26/06/2011)⁴; na matéria é citado o empreendimento da Vale S. A. na província de Mendoza/Argentina:

A expansão da influência do Brasil na América do Sul começa a gerar um sentimento antibrasileiro na região. Ao mesmo tempo em que o chamado consenso de Brasília é um modelo de sucesso econômico que os países da região querem emular, a crescente presença de empresas brasileiras nas nações vizinhas desperta desconfiança. O governo da província argentina de Mendoza acaba de suspender um projeto de exploração de potássio da Vale, com investimento de US\$ 8 bilhões. O governo acusa a mineradora de não cumprir acordo para a utilização de fornecedores e mão de obra local -- segundo o contrato, 75% dos serviços terceirizados e funcionários devem ser de Mendoza. No Peru, o governo cancelou a licença para a construção da hidroelétrica de Inambari, a maior do país, a ser tocada pela OAS, Furnas e Eletrobras. A obra estava estimada em US\$ 4.9 bilhões. Populações indígenas locais vinham protestando contra prováveis danos ambientais e acusavam o projeto de beneficiar somente o Brasil, que ficaria com cerca de 80% da energia gerada. Com isso, o governo de Alan García resolveu submeter à concessão a consulta popular. Outros investimentos da Eletrobras em projetos de energia no país também podem ser paralisados e submetidos a consulta popular. O congressista Daniel Abugattás, porta-voz do Gana Peru, o partido de Humala, afirmou recentemente à Folha: "Hidrelétricas na selva podem ser prioridade para o Brasil, mas não são prioridade para o Peru" (*Jornal Folha de S. Paulo* – 26/06/2011 – acesso em 03/12/2018).

Entretanto, acreditamos que ainda que tais acontecimentos corroborem na sustentação das ideias dos autores citados acima, a “vizinhança” pode necessitar de tais

⁴ Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/934867-paises-vizinhos-reagem-a-brasil-expansionista.shtml> (acesso em 03/12/2018).

investimentos para desenvolver suas economias locais. E entendemos que o expansionismo de empresas nacionais é uma dimensão interessante para se implementar projetos integracionistas, pois ao mesmo tempo em que pode impor dificuldades às iniciativas políticas de integração, não encontrando equivalência em termos dos resultados concretos esperados, pode estimulá-los na prática. Como insiste Harvey (2004), sobre o novo imperialismo, o movimento imperialista é sempre bastante contraditório.

2. 2 PEB – POLÍTICA CONTROVERSA E RUIDOSA

Segundo Miyamoto (2011, p. 121), com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2003 e suas pretensões de atuação no cenário internacional, a Política Externa Brasileira (PEB) “vinha carregada de interrogações, inclusive sobre a conduta do país nas negociações econômicas, no cumprimento das obrigações assumidas pelo governo anterior, na (re)definição das parcerias tradicionais, e nas instâncias multilaterais”. Para o autor, o Estado brasileiro no período em questão agiu, ainda que inúmeras vezes de forma ambígua, buscando tirar proveito da conjuntura internacional, alavancando sua inserção na geopolítica mundial (MIYAMOTO, 2011, p. 121).

As gestões Lula buscaram conquistar maior poder de veto nas decisões de entidades internacionais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), além de dar ênfase às coalizões Sul-Sul e aos projetos integracionistas, tais como a IIRSA e o MERCOSUL. Toda essa intenção do ex-presidente e sua equipe gestora de mostrar que o Brasil não estava interessado somente em sanar suas demandas internas e defender unicamente seus interesses nacionais vinculou-se à pretensão de *melhorar* a posição do continente sul-americano, sob sua liderança, no cenário internacional. Miyamoto (2011, p. 126) aponta que:

O Brasil procurava, com esse comportamento, e canalizando recursos para países em desenvolvimento, apresentar-se à comunidade internacional como nação adulta, portanto responsável, e preocupada em resolver pelo menos parte das grandes dificuldades que afetam parcela significativa da Humanidade, e que encontravam pouca receptividade por parte das grandes potências (MIYAMOTO, 2011, p. 126).

Entretanto, na interpretação do autor, no âmbito mais geral, “com frentes abertas em múltiplas direções, o país não conseguiu ver contempladas suas demandas”, devido pelo menos três motivos bem evidentes:

[1] Em primeiro lugar, o país nunca conseguiu acumular capacidade suficiente para reverter, isoladamente, a seu favor, a situação mundial, mesmo quando os grandes países passaram (e continuam) por grave crise. [2] Em segundo lugar, o fato de ter adotado políticas direcionadas para os países do Hemisfério Sul, não trouxe consigo os resultados aguardados. As mesmas não se converteram em apoio efetivo em vários níveis. De um lado, porque, mesmo com esforços conjugados em muitas oportunidades, isto não se mostrou condição suficiente para contrapor-se com sucesso ao poderio dos Estados do Norte. De outro lado, porque nem sempre as demandas dos demais países em desenvolvimento coincidiram com as aspirações brasileiras. Muitos deles se encontram localizados bastante próximos, e enfrentam dificuldades de ordem semelhante, mas encontram-se voltados ou preocupados com seus próprios problemas domésticos e regionais. [3] Em terceiro, os demais países, mesmo favorecidos pelo governo Lula – caso da República Popular da China, sendo reconhecida como economia de mercado – não se sintonizaram com as ambições brasileiras. Nesse caso, agiram como sempre fizeram, e nos mesmos moldes em que atua o próprio Brasil, ou seja, visando em primeiro lugar seus interesses imediatos ou de médio prazo, sob a égide de um pragmatismo que modela a atuação de todos os Estados nos negócios internacionais (MIYAMOTO, 2011, p. 127-128).

Ainda segundo Miyamoto (2011, p. 120), foi possível observar “diversos personagens diretamente vinculados à formulação e implementação da política externa, além do próprio ex-presidente da República”, que, ao invés de ajudar o governo, esclarecendo suas reais metas, o atrapalhou e carregou ainda mais sua política externa de interrogações (MIYAMOTO, 2011, p. 120).

Dessa forma, o autor entende que o *Brasil de Lula* “não exerceu o papel de liderança cobiçado, ainda que tenha mobilizado recursos para diversos vizinhos” (MIYAMOTO, 2011, p. 132). E, “semelhantemente ao movimento browniano⁵, a política externa brasileira zigzagueou como um besouro, durante todo o governo Lula”, demonstrando que, em seus mandatos, não conseguiu definir de forma esclarecedora quais foram suas reais metas (MIYAMOTO, 2011, p. 122).

Para Martin (2010, p. 37), ao se debruçar sobre a temática integracionista presente na PEB dos governos do ex-presidente Lula, desconcerta a quantidade de iniciativas/programas/projetos “com o objetivo comum de se buscar uma maior

⁵ *Movimento Browniano* ou pedesis (em grego: πήδησις /pē:de:sis/ "pulando") é o movimento aleatório das partículas suspensas num fluido (líquido ou gás), resultante da sua colisão com átomos rápidos ou moléculas no gás ou líquido.

aproximação entre as várias nações que compõem o subcontinente” (MARTIN, 2010, p. 37). E, assim como o autor citado anteriormente, interpreta que à medida que se aprofunda as investigações, aumenta o número de atores a serem examinados e, o mais relevante, percebe-se que muito pouco do discurso pró-integração de fato se concretizou (MARTIN, 2010).

Segundo Martin (2010)⁶ o excesso de “siglas” (ALBA, ALCSA, MERCOSUL, IIRSA, UNASUL, COSIPLAN) referentes às inúmeras entidades internacionais foi (e ainda é) um evidente exemplo de que a política externa do ex-presidente petista, focada na diplomacia da integração regional, não minimizou o caráter assimétrico entre as nações sul-americanas, pelo contrário, acabou acirrando as disputas em torno do território (MARTIN, 2010). Segue trecho em que o autor entende que a integração da América do Sul vem perdendo, ao longo de seu processo, enfoque político-ideológico (de “direita” ou de “esquerda”) e que, não menos importante, a maioria das obras infraestruturais para integrar o continente fisicamente são utópicas e irrealizáveis:

É verdade que, por um lado, pode-se argumentar que a integração física sul-americana está seguindo em ritmo acelerado, porque independe do enfoque ideológico, ou dito de outra maneira, porque quase todas as correntes ideológicas são agora unânimes na defesa desse suposto interesse comum, isto é, precisamente, a integração físico-territorial. Há um consenso aqui, no plano do discurso, ou pelo menos chega-se bem perto. Já quanto às ações concretas, estas, além de bem mais raras do que os projetos, são no mais das vezes bastante polêmicas, uma vez que as obras sempre acabam afetando a biodiversidade ou o território de reprodução de populações tradicionais, ou então, são consideradas visionárias e irrealizáveis (MARTIN, 2010, p. 49).

Portanto, para ambos os autores, a Política Externa Brasileira (PEB) nos governos Lula não passou de controversa e ruidosa, pois não permitiu que o Brasil desempenhasse o papel de liderança cobiçado entre as nações sul-americanas, apesar do discurso de cooperação e integração no continente. Além disso, suas reivindicações, tanto internacionais quanto nacionais, mirando o progresso da temática integracionista, não obtiveram o sucesso esperado, deixando a desejar (MIYAMOTO, 2011; MARTIN, 2010).

⁶ *André Roberto Martin* é conhecido principalmente por sua *teoria geopolítica meridionalista*. Essa teoria defende a inserção global das nações do Hemisfério Sul, destacando as características da geografia regional hemisférica. Em síntese, “o meridionalismo reivindica uma redistribuição do poder mundial em favor das nações sul-americanas, preconizando a necessidade de superação dos obstáculos geográficos ao desenvolvimento hemisférico” (ALBUQUERQUE, 2014, p. 1).

2. 3 PEB – IDEOLOGIZAÇÃO E PARTIDARIZAÇÃO

Outros autores críticos da PEB nos governos do ex-presidente Lula são Almeida (2011), Barbosa (2010), Lafer (2009), Lampreia (2010), Ricupero (2010)⁷. Segundo Jakobsen (2013, p. 276), que rechaça as visões dos críticos:

O conteúdo das críticas destes autores à política externa brasileira (PEB) desenvolvida durante os dois mandatos do presidente Lula varia desde a afirmação de que ela foi ‘ideologizada e partidarizada’, passando por comentários sobre o que consideram equívocos do Itamaraty durante este período, como a busca por uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU, encaminhamentos relativos ao MERCOSUL, insuficiência de resultados no comércio exterior, relações com ditaduras, exacerbação da diplomacia presidencial, entre outras, até chegar a observações como insucessos em candidaturas a cargos em organizações internacionais ou a abertura desnecessária de embaixadas (JAKOBSEN, 2013, p. 275).

Todos sustentam suas críticas afirmando, dentre outros argumentos, que a política externa de Luiz Inácio Lula da Silva teve viés ideológico/partidário durante seus mandatos presidenciais, e que ela, por ser uma política pública, deveria ser unicamente de responsabilidade do Estado. Em síntese, concluem que o próprio ex-presidente de centro-esquerda tentou inserir outra concepção internacional de PEB, “rudimentar”, “grosseira” e incabível às realidades do poder mundial (ALMEIDA, 2011; BARBOSA, 2010; LAFER, 2009; LAMPREIA, 2010; RICUPERO, 2010); tal concepção, que para eles proveio do Partido dos Trabalhadores (PT), seria anti-imperialista e, portanto, antiamericana, bem como “terceiro-mundista” em sua intenção de unir países do Sul para alterar a geopolítica mundial. Além de compreenderem que o governo de centro-esquerda não poderia ditar como deveria ser orquestrada a política externa.

Almeida (2011, p. 97) interpreta que o ex-presidente Lula e sua equipe gestora formularam uma PEB que de forma alguma corresponderia com êxito aos desafios colocados ao Brasil nos planos regional, hemisférico e mundial, além de afirmar contundentemente que tal mudança de concepção de “mundo” estava carregada de ideologia partidária (de “esquerda” ou “centro-esquerda”):

⁷ *Celso Lafer* foi Ministro das Relações Exteriores de Fernando Collor de Mello (1992) e Fernando Henrique Cardoso (2001 a 2002); *Rubens Ricúpero* foi Ministro de Meio Ambiente (1993 a 1994) e da Fazenda de Itamar Franco (Março a Setembro de 1994), além de Secretário Geral da UNCTAD (1995 a 2004); *Luiz Felipe Lampreia* foi Ministro de Relações Exteriores de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2001); *Rubens Barbosa* foi diplomata de carreira e o último cargo que ocupou foi o de embaixador nos EUA (1999 a 2004); e *Paulo Roberto de Almeida* é diplomata de carreira e professor universitário.

Parte significativa das bases conceituais da “nova” política externa brasileira provinha mesmo do PT, e mais exatamente de alguns próceres do PT, começando pelo próprio Lula – e sua visão “sindicalista-negociadora” do sistema internacional – e passando por dois de seus *apparatchiks* mais destacados, o primeiro ministro-chefe da Casa Civil – uma espécie de Richelieu do Planalto – e o assessor presidencial para assuntos internacionais, ambos comprometidos com uma agenda basicamente “cubana” para as relações internacionais e regionais do Brasil (ALMEIDA, 2011, p. 97).

Embora reconheça certo progresso diplomático na PEB mais “ativa” e “altiva” do ex-presidente petista, Almeida (2011) atribui muito desse sucesso ao seu carisma, deixando transparecer sua “antipatia” à personalidade emblemática de Luiz Inácio Lula da Silva (ALMEIDA, 2011). O autor chega até a afirmar que os verdadeiros responsáveis pelo sucesso da carreira presidencial de Lula foram os veículos de comunicação midiáticos e a imprensa (nacional e internacional), colocando em xeque a história do ex-sindicalista:

É verdade que a história pessoal de Lula, pelo menos daquela construída expressamente para sustentar uma versão nem sempre muito fiel de sua carreira política – que é sempre mais interessante politicamente do que os muitos anos de “trabalhador pobre” e de “sindicalista alternativo” –, servia perfeitamente para compor um itinerário de sucesso individual, o que foi suficientemente exaltado pela imprensa brasileira e pela mídia estrangeira, as verdadeiras responsáveis pela transformação de um líder de um partido esquerdista, tipicamente latino-americano – inclusive em seu antiamericanismo primário – em verdadeiro líder providencial e condutor de um grande país do Terceiro Mundo, numa versão aceitável para a ordem normal do capitalismo global (ALMEIDA, 2011, p. 110, grifo nosso).

Ricupero (2010) vai ainda mais longe ao comparar os mandatos presidenciais de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) ao do General francês Charles Joseph Marie de Gaulle⁸, que foi o primeiro presidente da Quinta República Francesa (1959-1969). Segundo o autor, dos oito anos de governos Lula, sete características podem ser associadas à diplomacia Gaullista: [1] a *personalidade carismática* do ex-chefe de Estado; [2] a *ideologização* e o *caráter nacionalista*, buscando aproveitar oportunidades de acumular prestígio internacional mediante o reconhecimento externo; [3] *padrão anti-hegemônico*, contestando principalmente os EUA e demais membros permanentes do Conselho de Segurança; [4] *alianças estratégicas* que se oponham ao sistema geopolítico mundial preponderante; [5] *estilo crítico e não-consensual*, rompendo com agendas de governos antecessores; [6] insensibilidade aos temas clássicos do idealismo

⁸ Charles André Joseph Marie de Gaulle foi um general, político e estadista francês que liderou as Forças Francesas Livres durante a Segunda Guerra Mundial.

e dos valores morais nas Relações Internacionais, tais como direitos humanos e democracia; [7] *impessoalidade*, aproximando-se dos modelos carismáticos de liderança personalizada típicos da América Latina (RICUPERO, 2010).

De todas elas, a característica que Ricupero (2010, p. 38) frisa em sua análise é o *personalismo* do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva que, diretamente, influenciou na condução da PEB. Nas palavras do autor:

Sua identificação com as grandes causas sociais de luta contra a fome e a pobreza, o carisma de personalidade autoconfiante, a vocação inata à negociação foram elementos adicionais para reforçar a percepção externa da emergência do Brasil como ator global. Contudo, por excesso de protagonismo, o sucesso indiscutível da diplomacia presidencial colou-se de forma tão inseparável ao carisma do presidente Lula que se tornou demasiado personalista e intransferível (RICUPERO, 2010, p. 38, grifo nosso).

Por fim, Lafer (2009) chama atenção ao apoio dado pelos governos Lula aos regimes ditatoriais, referindo-se principalmente ao modelo político cubano (LAFER, 2009); esse fator também é destacado por Almeida (2011), que o exacerba afirmando que a diplomacia internacional do Brasil no período buscou aprofundar as relações com governos totalitários de esquerda (ou “centro-esquerda”), e chama de “patético” o episódio em que a embaixada do Brasil em Honduras tornou-se, por vários meses, palanque político para um presidente deposto (ALMEIDA, 2011).

Em suma, os autores citados criticam a forma como o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva conduziu suas gestões. Fundamentam-se, sobretudo, na interpretação de que a Política Externa Brasileira (PEB) no período em questão foi ideologizada, partidarizada e personalista, elementos que, para eles, só um *cego* não poderia perceber (ALMEIDA, 2011; BARBOSA, 2010; LAFER, 2009; LAMPREIA, 2010; RICUPERO, 2010).

2. 4 PEB – BRASIL POTÊNCIA (HEGEMON REGIONAL)

Para alguns autores menos críticos, a PEB e o processo de internacionalização das multinacionais nos governos do ex-presidente Lula alçaram o Brasil à condição de potência hegemônica regional (BRAGA, 2013; CARVALHO; GONÇALVES, 2016; MARTINS; OLIVEIRA, 2009). Suas gestões, sobretudo sua política externa, assentada no discurso diplomático da integração sul-americana, fortaleceu a América do Sul “como espaço geopolítico e geoeconômico a partir de processos autóctones” (CARVALHO; GONÇALVES, 2016, p. 223).

Segundo Carvalho e Gonçalves (2016, p. 233), o peso menor dado às relações Brasil-EUA mostra que os esforços do ex-chefe de Estado Luiz Inácio Lula da Silva e sua equipe priorizariam as parcerias regionais frente à grande potência imperialista:

A relação com os EUA se caracterizou ao longo desse período conforme o modelo de oposição limitada, proposto por Russell e Tokatlian (2009), em que há uma combinação de cooperação e resistência. Em tal modelo, a integração regional é instrumento essencial para ampliação do poder de negociação frente à grande potência. Esse modelo está inserido na estratégia de contenção limitada, que utiliza instrumentos regionais para reduzir, excluir ou prevenir a influência dos EUA na região (CARVALHO; GONÇALVES, 2016, p. 233).

As autoras fazem uma análise interessante sobre o tema, se apoiando na sistematização de Nolte (2011) sobre o conceito de *potência regional* e nas acepções de *liderança* apresentadas por Young (1991), Destradi (2010) e Flemes (2012). Para elas, “embora não exista uma definição única e consensual, a proposta por Nolte (2011) consegue abranger diferentes aspectos que a literatura sugere como definidores das potências regionais, englobando fatores mais objetivos” (CARVALHO; GONÇALVES, 2016, p. 224).

Neste sentido, Carvalho e Gonçalves (2016) interpretam que o *Brasil de Lula* conseguiu articular uma posição de liderança no continente sul-americano e possuía recursos materiais (militares, econômicos e demográficos), organizacionais (políticos) e ideológicos para projetar-se como *hegemon regional*, o que de fato ocorreu (CARVALHO; GONÇALVES, 2016). Além disso, os governos do ex-presidente articularam e definiram uma identidade e um projeto integracionista, reconhecido e respeitado pelos demais atores regionais (e extrarregionais) e mandatários sul-americanos (CARVALHO; GONÇALVES, 2016).

Assim como nas demais análises apresentadas até aqui, o processo de internacionalização das empresas brasileiras no continente sul-americano também foi fator decisivo para conclusão da interpretação das autoras, que enxergam o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como agente financiador das fusões, aquisições e investimentos infraestruturais ocorridos no período (CARVALHO; GONÇALVES, 2016).

Destarte, Carvalho e Gonçalves (2016, p. 226) concluem que, “no âmbito da América do Sul, o Brasil pode ser considerado potência regional, enquanto Argentina,

Chile, Colômbia e Venezuela, potências secundárias” (CARVALHO; GONÇALVES, 2016, p. 226).

Outro autor que também identifica um ambicioso projeto de *potência regional* nos mandatos presidenciais de Lula é Braga (2013). Segundo ele, a crescente presença brasileira no espaço sul-americano “reacendeu os debates sobre a retomada do projeto do país à condição de potência regional e global” (BRAGA, 2013, p. 3). A inserção brasileira na América do Sul, a internacionalização das empresas, a diplomacia integracionista e o protagonismo do BNDES foram os pilares centrais da concretude desse projeto:

A inserção da América do Sul no ajuste espacial do capital “brasileiro” permitiu que amplos setores fronteiriços de países como Bolívia, Paraguai e Uruguai fossem deslocados para a exploração de empresários brasileiros com aporte de recursos do BNDES. Essa prática de internacionalização de empresas articulava-se à estratégia de ação externa do governo Lula da Silva de tornar o Brasil mais competitivo na economia internacional. Para isso, era importante aprofundar as relações regionais através de uma integração física/territorial mais consistente. Por conseguinte, idealizou-se a implantação de redes de infraestrutura nos setores de transporte, de energia e de telecomunicações com o intuito de acessar os recursos naturais e dar maior flexibilidade ao território. Assim, o BNDES vem se destacando como a instituição financeira que tem conduzido o maior número de investimentos em estradas, gasodutos, portos, ferrovias, metrô, aeroportos, hidrelétricas, entre outros. Nesse cenário, o BNDES tornou-se um ator relevante para a concretização da agenda externa brasileira e para a consolidação do projeto de potência regional do país (BRAGA, 2013, 5).

Para Braga (2013, p. 29), o Brasil nos governos do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva “ocupou um lugar singular ao promover iniciativas de expressão política e econômica sul-americanas, como por exemplo, a criação da UNASUL e a ampliação dos investimentos em infraestrutura no interior da IIRSA por intermédio do BNDES”; além dessas iniciativas, o status de potência regional se daria também pelo êxito da PEB implantada pelo petista (BRAGA, 2013, p. 29).

No âmbito geral, o autor entende que os governos Lula instituíram “um conjunto de políticas públicas inovadoras que não só garantiu maior estabilidade econômica e crescimento ao país”, elevando-o a hegemonia regional, “mas, também, trouxe para o primeiro plano da agenda doméstica as ações direcionadas a transferência de renda e a inclusão social” (BRAGA, 2013, p. 106).

Seguindo a mesma interpretação, Martins e Oliveira (2009) entendem que o “Brasil nutre há muito o desejo de ser um líder regional, ou seja, de deter a proeminência política sobre os outros países da América do Sul”, e foi a partir da vitória

de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência, em 2003, que esse desejo se concretizou (MARTINS; OLIVEIRA, 2009, p. 2). Entretanto, ainda que a Política Externa Brasileira (PEB) no período em questão tenha favorecido o adensamento da integração sul-americana, mostrando um sólido compromisso de priorizar a América do Sul como “região” geopolítica estratégica, os autores enfatizam que não houve um consenso entre os vizinhos (principalmente a Argentina) sobre a “natural” liderança brasileira:

[...] parece que o Brasil ‘não combinou’ suas aspirações com seus vizinhos. Ou seja, observa-se um desconcerto e uma não aceitação tácita por parte de alguns países latino-americanos da ‘liderança natural’ do Brasil. A Argentina tem sido um ‘pupilo rebelde’ histórico do Brasil. Nunca se conformou com a possível ou a liderança de facto do Brasil [...] (MARTINS; OLIVEIRA, 2009, p. 10).

E concluem que, dentre os desafios que o Brasil enfrentou (e enfrenta) para consolidar o consenso de sua posição de liderança regional, este foi (e continua sendo) o maior. Isto significa que, diferentemente das nações desenvolvidas⁹, “o país precisa encontrar o próprio caminho para realizar o seu potencial de líder regional” (MARTINS; OLIVEIRA, 2009, p. 13).

Por fim, Domingues (2013) interpreta que durante os governos do ex-presidente Lula, o Brasil exerceu certa hegemonia, assim como os demais autores mencionam, porém, não passou de uma *potência regional parcial* (DOMINGUES, 2013). Para o autor:

A política externa brasileira demonstrou traços das estratégias de hegemonia regional – porém, de forma imperfeita. Conforme a hegemonia cooperativa, o país buscou agir coletivamente com os países sul-americanos – dando continuidade ao regionalismo iniciado durante a década de 1990. No primeiro mandato, o país assumiu explicitamente a aspiração de liderança regional. A política externa brasileira incentivou a construção de instituições regionais (CASA, UNASUL, CDS), consolidou uma identidade internacional sul-americana, participou da mediação de tensões domésticas nos países vizinhos (Venezuela, 2003; Bolívia, 2003 e 2005; Equador, 2005) e tolerou contestações relacionadas às assimetrias regionais (Perfurações da TEC, salvaguardas e regimes de exceção no MERCOSUL, nacionalização dos hidrocarbonetos – 2006, renegociação de Itaipu – 2009). Isso tudo é um indício da existência da vontade política de aprofundar o engajamento do país nos assuntos regionais. No entanto, o ativismo regional do Brasil foi limitado. Os investimentos brasileiros na região foram minguados, as regras e os acordos comerciais foram desrespeitados ou afrouxados, e o país hesitou em

⁹ Para os autores, o Brasil não se assemelha nem um pouco com as nações desenvolvidas, possuindo uma infraestrutura precária, “baixos níveis de distribuição de renda, poupança interna, capacidade científica e tecnológica, os quais não sustentam o seu autodesenvolvimento, além de não possuir uma força de trabalho altamente qualificada. Desse modo, as políticas adequadas ao desenvolvimento brasileiro não são aquelas que seriam adequadas a países desenvolvidos” (MARTINS; OLIVEIRA, 2009, p. 13).

assumir integralmente o papel de mediador em dois conflitos entre Estados sul-americanos (Argentina-Uruguai, 2005; Colômbia-Ecuador-Venezuela, 2008). (DOMINGUES, 2013, p. 244, grifo nosso).

Em síntese, ainda que os autores citados tenham inumerado diversos fatores que corroboraram para a concretude do ambicioso projeto brasileiro, dentre os mais expressivos a diplomacia integracionista, as alianças Sul-Sul, a percepção anti-hegemônica, o Investimento Direto Externo (IDE) ascendente e o protagonismo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a ascensão do *Brasil de Lula* à categoria de *hegemon* (regional) esteve condicionada, sobretudo, ao sucesso da política de internacionalização das transnacionais brasileiras (BRAGA, 2013; CARVALHO; GONÇALVES, 2016; DOMINGUES, 2013; MARTINS; OLIVEIRA, 2009).

2. 5 PEB – NEODESENVOLVIMENTISMO E INTEGRAÇÃO

Dentre a pluralidade de interpretações existentes sobre a temática, há também os adeptos da percepção neodesenvolvimentista (BERRINGER, 2014; BOITO, 2012; BOITO; BERRINGER, 2013; BUGIATO, 2016; LESSA, 2009). Para esses, a caracterização das políticas econômica e externa dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva esteve vinculada ao *neodesenvolvimentismo*, caracterizado pelo aumento da intervenção estatal na economia, via obras de infraestrutura (Programa de Aceleração do Crescimento - PAC), de medidas protecionistas (exigência de porcentagem mínima de conteúdo local nas compras governamentais e para as empresas subsidiadas pelo BNDES), da expansão das políticas sociais, do apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) em financiamentos e, talvez a característica mais marcante, o incentivo à internacionalização de empresas e a política de formação das “campeãs nacionais”¹⁰ (BERRINGER, 2014; BOITO, 2012; BOITO; BERRINGER, 2013; BUGIATO, 2016; LESSA, 2009).

Dessa perspectiva, o *neodesenvolvimentismo* foi a plataforma política dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), o “desenvolvimentismo possível dentro do

¹⁰ As *campeãs nacionais* foram as empresas que receberam aportes do BNDES e dos fundos de pensão — Previ, Petros, etc — para aquisição de novas empresas ou fusão com as concorrentes do ramo com o objetivo de se tornarem líderes globais no seu segmento.

modelo capitalista neoliberal periférico” (BOITO, 2012, p. 69). Boito Jr. e Berringer (2013, p. 32) explicam o termo *neodesenvolvimentismo* da seguinte forma:

Por que recorrer ao termo “desenvolvimentista”? Porque esse programa busca o crescimento econômico do capitalismo brasileiro, embora o faça sem romper com os limites dados pelo modelo econômico neoliberal ainda vigente no país. Para buscar o crescimento econômico, os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff lançaram mão de alguns elementos importantes de política econômica e social que estavam ausentes nas gestões de Fernando Henrique Cardoso: (i) políticas de recuperação do salário mínimo e de transferência de renda que aumentaram o poder aquisitivo das camadas mais pobres, isto é, daqueles que apresentam maior propensão ao consumo; (ii) elevação da dotação orçamentária do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) para financiamento da taxa de juro subsidiada das grandes empresas nacionais; (iii) política externa de apoio às grandes empresas brasileiras ou instaladas no Brasil para exportação de mercadorias e de capitais; (iv) política econômica anticíclica – medidas para manter a demanda agregada nos momentos de crise econômica. [...] E por que empregar o prefixo neo? Porque as diferenças com o velho desenvolvimentismo do período 1930-1980 são grandes. *O neodesenvolvimentismo é o desenvolvimentismo da época do capitalismo neoliberal.* Convém destacar seis diferenças. O neodesenvolvimentismo (i) apresenta um crescimento econômico que, embora seja muito maior do que aquele verificado na década de 1990, é bem mais modesto que aquele propiciado pelo velho desenvolvimentismo; (ii) confere importância menor ao mercado interno; (iii) atribui importância menor à política de desenvolvimento do parque industrial local; (iv) aceita os constrangimentos da divisão internacional do trabalho, promovendo, em condições históricas novas, uma reativação da função primário-exportadora do capitalismo brasileiro; (v) tem menor capacidade distributiva da renda e (vi) o novo desenvolvimentismo é dirigido por uma fração burguesa que perdeu toda veledade de agir como força anti-imperialista (BOITO; BERRINGER, 2013, p. 32, grifo nosso).

Para Boito (2012), a economia brasileira nos governos do ex-presidente Lula (2003-2010) cresceu mais que na década anterior, período em que os presidentes Fernando Collor (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) apoiaram uma agenda neoliberal para o país (BOITO, 2012).

Entretanto, o autor insiste em utilizar o prefixo “neo” para a nova plataforma brasileira, por acreditar que existem diferenças em relação ao “antigo” desenvolvimentismo (1930-1980). As mais evidentes são: o “novo” modelo de desenvolvimento produziu índices mais modestos de crescimento econômico; a aceitação da especialização regressiva, fundamentada nos setores de processamento de produtos agrícolas e na indústria de transformação de baixa densidade tecnológica; a economia voltada muito mais para o mercado externo, com aumento significativo do IDE brasileiro (política das “campeãs nacionais”) (BOITO, 2012).

Berringer (2014) segue a mesma linha de raciocínio que Boito (2012). Para a autora, a PEB assumida pelo ex-presidente petista não correspondeu exatamente ao *neoliberalismo moderado*, como alguns intelectuais neoconservadores interpretaram, “pois a política estatal dos governos não atendeu apenas aos anseios da burguesia interna” (BERRINGER, 2014, p. 134). Segundo Berringer (2014), o fortalecimento desta fração burguesa “só foi possível graças ao apoio de setores das classes populares — baixa classe média, operariado urbano, campesinato assentado, desempregados e subempregados” (BERRINGER, 2014, p. 134); esses setores subalternos foram impactados, principalmente, pelas políticas sociais de diminuição do desemprego, aumento real do salário mínimo e do crédito.

Embora as políticas sociais (em especial os programas “Bolsa Família”, “Fome Zero” e “Minha casa, minha vida”) tenham atendido parte das reivindicações dos movimentos populares, que acabaram se tornando a base de sustentação política e eleitoral do governo, o novo modelo desenvolvimentista não incorporou nenhuma reforma estrutural no sistema capitalista dominante, e foi desigual os benefícios distribuídos aos favorecidos pelas políticas estatais, como mostrou a autora ao citar como exemplo o campesinato brasileiro:

O campesinato (o trabalhador assalariado do campo e a base assentada do movimento dos sem-terra), por sua vez, foi atendido pelo aumento do financiamento à agricultura familiar e pelos programas de compras governamentais da produção de alimentos. No entanto, o campesinato pobre (sem-terra), apesar de ter sido menos criminalizado, não foi beneficiado pela política estatal, pois o número de novos assentamentos foi muito baixo. O agronegócio, por seu turno, foi bastante privilegiado (BERRINGER, 2014, p. 136).

Para Berringer (2014), esse fator foi, com certeza, um dos principais limites da plataforma neodesenvolvimentista (BERRINGER, 2014).

Assim como a maioria dos autores que compõem a bibliografia especializada na temática, a autora também atribui enorme importância ao protagonismo do BNDES no período em questão. Segundo ela, “diferentemente dos anos 1990, quando o foco do banco foi o apoio às privatizações das empresas estatais e dos serviços públicos, nos anos 2000 o foco foi o financiamento” às multinacionais brasileiras, fazendo avançar o processo de internacionalização da economia nacional, um dos pilares centrais do neodesenvolvimentismo (BERRINGER, 2014, p. 129). As principais empresas que receberam aporte do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

(BNDES) foram: JBS Friboi, Odebrecht, Camargo Correa, Andrade Gutierrez, Marfrig, Votorantim, Gerdau, Petrobras, América Latina Logística (ALL), Vale S. A., AMBEV e Interbrew.

Berringer (2014) também entende que a PEB dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva, o Estado brasileiro buscou se aproximar dos Estados dependentes assumindo posturas que geraram conflitos pontuais com o imperialismo, o que garantiu maior margem de manobra na estrutura de poder internacional, e conclui:

O neodesenvolvimentismo, plataforma política dos governos Lula, se caracteriza, grosso modo, pelo crescimento econômico impulsionado pelo Estado através do financiamento às empresas e grupos nacionais que se internacionalizaram, da proteção ao mercado interno, da conquista de novos mercados, e do aumento do poder aquisitivo da classe trabalhadora via aumento de crédito, estímulo ao consumo, geração de empregos e políticas sociais. Por isso, tanto a grande burguesia interna como as classes populares passaram a apoiar, mesmo que inconscientemente, a plataforma neodesenvolvimentista, constituindo o que chamamos de frente neodesenvolvimentista. A plataforma neodesenvolvimentista diverge, em muitos aspectos, do neoliberalismo ortodoxo. A política externa foi um dos aspectos mais evidentes desta diferença. Isso explica porque ela foi objeto de disputa entre os setores que defendem o retorno do neoliberalismo ortodoxo e os setores que apoiavam o neodesenvolvimentismo (BERRINGER, 2014, p. 202, grifo nosso).

Para Bugiato (2016), o novo desenvolvimentismo na *era Lula* foi o resultado de um consenso nacional, perante o fracasso do neoliberalismo (plataforma dos governos antecessores), “entre uma série de categorias, classes e frações de classes sociais (burguesia do setor produtivo, setores da burocracia do governo, trabalhadores, frações da classe média)”, cuja concordância enxergou essencial o fortalecimento administrativo, fiscal e político que o Estado brasileiro obteve no período frente à conjuntura internacional de intensa competição entre Estados nacionais (BUGIATO, 2016, p. 151).

O BNDES foi, para o autor, o agente de desenvolvimento do Estado brasileiro, “um Estado capitalista periférico, que sofre tanto interferências das burguesias estrangeiras quanto está envolvido na luta entre as classes e frações de classe (uma luta intraburguesa, sobretudo) em sua formação social” (BUGIATO, 2016, p. 234). O banco estatal tornou-se, sobretudo nos governos do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, um centro de poder:

Sua magnitude como agência de financiamento para empresas brasileiras e, em sintonia com a Presidência da República, sua desenvoltura sem restrições para operacionalizar gastos do Estado fizeram desta instituição um centro para onde foram direcionadas e onde foram atendidas as demandas da grande

burguesia interna brasileira, sem descartar demandas das classes populares (BUGIATO, 2016, p. 235).

Sendo assim, segundo Bugiato (2016), o *neodesenvolvimentismo* foi uma retomada da estratégia e da ideologia do nacional-desenvolvimentismo em um novo momento da economia política internacional, “no qual o capitalismo mundial teria transitado dos anos dourados (1945-1975), de montagem do Estado de bem-estar social nos países centrais, para a globalização neoliberal”, cuja competição foi mais acirrada e as taxas de crescimento menores (BUGIATO, 2016, p. 151).

Portanto, para os autores adeptos da teoria neodesenvolvimentista (BERRINGER, 2014; BOITO, 2012; BOITO; BERRINGER, 2013; BUGIATO, 2016; LESSA, 2009), os governos do ex-presidente Lula procuraram “uma síntese entre o projeto neoliberal – circunscrito ao domínio da moeda, dos juros e do sistema financeiro – e um neoprojeto nacional desenvolvimentista em matéria de infraestrutura” (LESSA, 2009, p. 98).

2. 6 PEB – NOSSA TENTATIVA DE INTERPRETAÇÃO

Todos os autores consultados apontam a virada neoliberal pela qual o Brasil passou a partir da crise na década de 1980. Foi o período que teve início em 2003, com os governos de Luiz Inácio Lula da Silva, que mais causou divergências quanto à sua caracterização.

Percebemos que há um consenso na literatura especializada de que o perfil da política externa do ex-presidente demonstrou uma mudança de orientação (mais ou menos acentuada). Seus paradigmas visando à promoção do desenvolvimento econômico interno se uniram aos ajustes realizados na política externa objetivando a integração regional. Seus governos asseveraram, igualmente, as políticas e discursos em torno do cooperativismo e das práticas solidárias possíveis entre os países vizinhos, acentuando, por conseguinte, a promoção das coalizões Sul-Sul (ARAÚJO, 2011). Sendo assim, há certo consenso dos autores em relação às quais aspectos os governos de Luiz Inácio Lula da Silva priorizaram em suas gestões. Vigevani e Cepaluni (2007, p. 291) destacam tais diretrizes de maneira simplificada:

As mudanças percebidas na política externa do governo Lula da Silva tiveram algumas diretrizes: 1ª contribuir para a busca de maior equilíbrio internacional, procurando atenuar o unilateralismo; 2ª fortalecer relações bilaterais e multilaterais de forma a aumentar o peso do país nas negociações

políticas e econômicas internacionais; 3ª adensar relações diplomáticas no sentido de aproveitar as possibilidades de maior intercâmbio econômico, financeiro, tecnológico, cultural, etc.; e 4ª evitar acordos que possam comprometer a longo prazo o desenvolvimento (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 291).

Porém, como mostramos no decorrer do capítulo, apesar de todos os autores apontarem para mudanças, não há convergência nas interpretações. A opinião dos especialistas na temática tende a ser plural, pois há autores mais e os menos críticos, além das divergências pontuais que existem nesses dois grupos majoritários. Os posicionamentos variam, também, de acordo com a postura no espectro político, isto é, se são de “esquerda”, “centro-esquerda” ou “direita”, “centro-direita”, podendo tender até mesmo ao extremismo das duas vertentes, além da maior ou menor afinidade com a figura do ex-presidente e, principalmente, dependendo da temática em questão que está sendo analisada pelo analista.

Gostaríamos de salientar que inúmeras outras interpretações também contribuíram para acalorar o debate, como por exemplo, as críticas de que ao invés de investir no exterior, se deveria direcionar os investimentos às obras de infraestrutura no próprio país; tais críticas foram “rechaçadas pelos defensores da internacionalização, para estes os investimentos no exterior são, indiretamente, investimentos nacionais” (SOUZA, 2011, p. 05).

Dessa forma, com base nas interpretações explanadas até aqui, evidenciaremos nossa visão sobre a Política Externa Brasileira (PEB) nos governos do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Primeiramente, entendemos que a posição do Estado brasileiro no cenário internacional contribuiu para que o governo desempenhasse um papel importante na América do Sul, em especial, na manutenção e fortalecimento dos governos progressistas e no impulso à criação de processos de cooperação política e projetos de integração física-territorial. Em segundo lugar, afirmamos que a política externa foi um dos aspectos mais evidentes da diferença entre a *era Lula* e o período antecessor, mais precisamente das gestões de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Para nós isso explica porque ela foi objeto de disputa entre os setores que defendem o retorno do neoliberalismo ortodoxo e os setores que apoiavam o progressismo desenvolvimentista.

Vemos a teoria de Marini (1972; 1977) e outras ideias de *subimperialismo brasileiro*, especificamente nos mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva, como

controversas e insustentáveis em alguns aspectos. E, concordando com Souza (2012, p. 09), acreditamos que o maior problema reside na problemática de que a economia brasileira não estava (e continua não estando) suficientemente monopolizada, além do país não possuir poder militar que o caracterize como potência imperialista:

O processo de desenvolvimento capitalista [brasileiro] não logrou a conformação de um capital financeiro nacional, a partir da fusão entre capital bancário e produtivo, segundo o modelo das economias centrais. Levou à concentração e centralização do capital, tanto no setor produtivo como no bancário, independentemente um do outro, com financiamentos de longo prazo para investimentos produtivos atrelados às agências estatais (situação até hoje praticamente inalterada). [...] E na ausência de capital financeiro e poder militar são desproporcionais as acusações de imperialismo ao Brasil [...] (SOUZA, 2012, p. 09, grifo nosso).

Também aderimos às ideias de Bugiato e Berringer (2012, p. 39), que apontam a *cooperação antagônica* de Luce (2007) e a ideia de *capital-imperialismo* de Fontes (2010) como questionáveis, além do contexto histórico em questão ser bem diferente do qual Marini elaborou sua tese:

Em primeiro lugar, não se pode afirmar que o Estado brasileiro integre o grupo de países imperialistas como defende Virginia Fontes, pois o imperialismo pressupõe capacidade de uso da força militar para que se possa disputar mercados e explorações de outros territórios com outros Estados imperialistas. O Estado brasileiro não dispõe de tais recursos e não utiliza destes para auxiliar a sua expansão econômica internacional. Em segundo lugar, houve algumas ações do Estado brasileiro que revelaram contradições pontuais com os Estados Unidos na cena política internacional e não uma cooperação antagônica, como afirma Luce, a saber: protesto contra a instalação de bases militares na Colômbia, o acolhimento de Manuel Zelaya na embaixada brasileira em Honduras, as negociações de enriquecimento de urânio no Irã, a intervenção no Iraque, entre outros. Além disso, cumpre-nos destacar que o papel que o Estado brasileiro cumpre hoje na América Latina é muito distinto do que foi no período da ditadura militar, momento no qual Marini elaborou o conceito de subimperialismo. Em terceiro lugar, não se pode avaliar o papel que o Estado brasileiro desempenha nas demais formações sociais latino-americanas sem levar em conta o momento político e econômico destas formações sociais (BUGIATO; BERRINGER, 2012, p. 39, grifo nosso).

Apontamos algumas insuficiências e divergências que temos com esta interpretação, fundamentando-se nas análises de Souza (2012) e Bugiato e Berringer (2012), pois pensamos que é mais correto afirmar que o Estado e a economia brasileira foram (e continuam sendo) um Estado e uma economia dependentes frente ao imperialismo. Isso não impede que o Estado brasileiro aproveite o desenvolvimento do capitalista brasileiro para conquistar espaço nas economias menores e mais frágeis do continente, mas taxa-lo de imperialista seria excessivo.

Em relação à expansão das multinacionais brasileiras no território sul-americano, acreditamos que os países vizinhos têm mais a ganhar juntando-se ao “vagão” desenvolvimentista/integracionista brasileiro do que se opondo, como apontou Matias Spektor em entrevista dada a matéria do Jornal *Folha de S. Paulo* (26/06/2011)¹¹; o professor também fez apontamentos de como o governo deveria conduzir a internacionalização da economia brasileira amenizando as reações e as hostilidades dos países vizinhos que, em nossa interpretação, na medida do possível, foram iniciativas colocadas em prática por Luiz Inácio Lula da Silva no decorrer de seus mandatos:

“Esses países querem, sim, receber investimentos do Brasil, mas querem coibir abusos”, diz Spektor. [...] Para Spektor, o Brasil terá que ser muito mais cuidadoso para administrar reações a sua expansão no continente. Para amenizar a hostilidade, investir em cooperação técnica é essencial, acredita. “Precisamos convencê-los de que eles têm mais a ganhar juntando-se ao vagão brasileiro do que se opondo”. Ele cita programa de bolsas no Brasil para estudantes da região, cooperação técnica em programas como Bolsa Família e combate ao crime. O modelo é semelhante ao que a China usa em sua vizinhança, com o ensino da língua e cultura chinesa, como forma de tranquilizar e conquistar os vizinhos [...]. “Só assim vão entender que não existe um projeto megalomaniaco juntando empresas brasileiras e o Itamaraty para dominar a região”, diz. O governo brasileiro quer convencer os vizinhos de que o discurso de cooperação Sul-Sul é para valer. Ou seja, as iniciativas de cooperação técnica e compartilhamento tecnológico não são medidas compensatórias para vencer resistências, mas passos de uma política de desenvolvimento comum (Jornal *Folha de S. Paulo* – 26/06/2011 – acesso em 03/12/2018).

Também não concordamos com a interpretação crítica e negativa de Almeida (2011), Barbosa (2010), Lafer (2009), Lampreia (2010) e Ricupero (2010). Primeiramente por que a ideia de que os mandatos do ex-presidente Lula foram demasiadamente ideologizados se sustenta numa visão positivista de ideologia. Jakobsen (2013, p. 279-280) explica que:

A ideologia na ótica positivista significa o desenvolvimento de uma determinada teoria, onde os ‘sábios e especialistas’ recolhem, sistematizam e organizam ideias para compô-la. A prática decorre da teoria com o intuito de conduzir ao progresso. Por exemplo, a formatação de uma proposta de política de governo para levar um país ao progresso. Assim, a teoria representaria um conjunto de decisões científicas às quais todos deveriam se submeter, mas se há ações que a contradigam teremos situações de anormalidade e desordem, e conseqüentemente, o progresso estará ameaçado. Esta narrativa dos ideólogos positivistas distorce o sentido da ideologia a

¹¹ Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/934867-paises-vizinhos-reagem-a-brasil-expansionista.shtml> (acesso em 03/12/2018).

favor do exercício de sua dominação sobre a sociedade, pois eles se colocam como os ‘técnicos’ ou ‘cientistas’ que detêm a razão (JAKOBSEN, 2013, p. 279-280).

Para nós, *ideologia* significa um conjunto de ideias, pensamentos, doutrinas ou visões de mundo de um indivíduo ou grupo na orientação de suas ações econômicas, sociais, jurídicas, culturais, econômicas e políticas (JAKOBSEN, 2013). Desta forma, Luiz Inácio Lula da Silva, por se opor (totalmente ou parcialmente) às posições estritamente neoliberais dos governos antecessores, além de ter se equivocado e ameaçado o “progresso” e a “ordem” estabelecida, foi taxado por esses autores de ideólogo de uma visão (“esquerda” ou “centro-esquerda”) que deveria ser combatida, como se a hipótese da política externa de Estado, não de governo, como sinônimo de neutralidade fosse desprovida de ideologia.

Nesse sentido, com relação às acusações de que o governo esquerdista não deveria ter orquestrado a PEB, pois seria de responsabilidade exclusiva do Estado, concordamos com Jakobsen (2013, p. 282) de que é “legítimo que um partido político ou uma coalizão de partidos no governo determinem os rumos da política externa de um país, assim como determinam os rumos da economia” e das políticas públicas (JAKOBSEN, 2013, p. 282). O Estado é regido por pessoas que “são” e que “estão” nessa entidade com poder soberano para governar, sendo totalmente plausível que um governo (seja ele de qualquer posicionamento político) tenha poder de veto nas decisões que impactam os rumos da atuação estatal enquanto estiver em pleno exercício.

Em terceiro e último lugar, Almeida (2011), Barbosa (2010), Lafer (2009), Lampreia (2010) e Ricupero (2010) criticam medidas da política externa do ex-presidente Lula que tiveram origem em governos anteriores, justamente na década de 1990 em que atuaram ativamente ocupando cargos importantes.

Sendo assim, não somos adeptos da ideia de ideologização/partidarização que os autores mencionam. Muito pelo contrário, acreditamos que eles próprios exacerbam suas análises de ideologia partidária, pois:

[...] é perceptível nos textos a preferência dos autores pelos governos que serviram após a redemocratização do Brasil, principalmente o de Fernando Henrique Cardoso, em detrimento do governo Lula, entre outros motivos, por este ter prestigiado outros diplomatas de carreira nos cargos de confiança dentro do Itamaraty [...] (JAKOBSEN, 2013, p. 293).

Achamos mais produtiva a análise de Berringer (2014), Boito (2012) e Bugiato (2016), que veem a Política Externa Brasileira (PEB) no período em questão como parte

de uma nova plataforma governamental, a *plataforma neodesenvolvimentista*. E simpatizamos ainda mais com a interpretação de Hirst, Lima e Pinheiro (2010), pois apresentam uma perspectiva mais equilibrada da PEB nos governos Lula e da problemática integracionista que, para nós, é a mais inspiradora, nem negativa nem ufanista.

Segundo Hirst, Lima e Pinheiro (2010, p. 31), o governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva orientou sua política externa mirando avançar na construção de um projeto comunitário sul-americano e projetando “a presença brasileira como fator de estabilidade democrática em toda a região” (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010, p. 31).

Concordamos com as autoras de que, “ao contrário do passado recente, quando a política externa era acessória à estabilidade macroeconômica e tinha função de garantir a credibilidade internacional”, nos governos do ex-presidente a PEB foi pró-ativa e pragmática (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010, p. 23). Tal política pública se tornou um dos pés da estratégia de governo calcada em mais três pilares: manutenção da estabilidade econômica; retomada do papel do Estado na gestão de uma agenda neodesenvolvimentista; e inclusão social e formação de um expressivo mercado de massas.

Além desses pilares, novas diretrizes foram impostas, tais como: as alterações de peso nas relações com os EUA, a expansão das coalizões Sul-Sul, o aumento de IDE brasileiro na região, a integração sul-americana como alvo e as políticas sociais de distribuição de renda. Em resumo, podemos afirmar que a fórmula adotada pelos governos Lula foi “vincular um novo acervo de políticas sociais que atacam a pobreza e a desigualdade no plano doméstico com uma ativa diplomacia presidencial” (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010, p. 28).

As autoras enxergam que tais medidas obtiveram certa concretude exitosa e, após o aprofundamento dessas diretrizes, que não estiveram isentas de críticas partidárias, concluem que:

De fato, mais que responder a bandeiras partidárias, a política internacional do Brasil [nos governos Lula] alargou como nunca sua ancoragem institucional com base na mobilização de múltiplas agências do Estado com agendas externa próprias ou complementares às linhas de ação do Itamaraty. Esta renovada estatalidade da ação internacional vem sendo acompanhada por um dinamismo empresarial marcado pela globalização de seu mapa de investimentos externos com ênfase nos países em desenvolvimento (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010, p. 23).

Por fim, não poderíamos deixar de explanar, mesmo que superficialmente, sobre a principal tônica da PEB no período em questão: a integração regional. Para isso, sustentamos nossos argumentos nas análises de Costa (2009), Murgi (2013) e Guimarães (2012).

Em primeiro lugar, acreditamos que guardadas as peculiaridades dos países e suas respectivas regiões, a América do Sul e seu processo de integração recente, indicam que esta não difere muito dos demais modelos congêneres em curso no mundo, em que as semelhanças predominam sobre as diferenças, como aponta Costa (2009, p. 09):

[...] situações de contiguidade territorial-nacional cimentadas pelas identidades regionais-continentais convergentes; um histórico de relações de vizinhança marcadas por sucessivos estágios de cooperação, competição, rivalidades ou conflitos; uma concertação política interestatal com vistas a uma estratégia de mútua proteção diante de potenciais ameaças externas; a edificação de um sistema regional de comércio que promove a eliminação gradual das barreiras internas, aliada a uma política de bloco que permite a esses países atuar em melhores condições num ambiente de crescente competição internacional, dentre outros [...] (COSTA, 2009, p. 09).

Em segundo lugar, concordamos com o autor que, do ponto de vista geopolítico, a construção de Blocos regionais de comércio (MERCOSUL) e iniciativas de integração (ALBA, IIRSA, UNASUL entre outras) na América do Sul, “estão promovendo-a rapidamente para a posição de uma região geopolítica” (COSTA, 2009, p. 04). Em suas palavras:

A América do Sul e o seu processo de integração em curso constituem um formidável laboratório para os analistas da cena internacional contemporânea do Pós-Guerra Fria. Nos últimos anos, sobretudo, a intensificação do processo de integração regional tem desencadeado movimentos de natureza político-estratégica (ou simplesmente geopolíticos) de diversas ordens e direções, em que alguns tendem à convergência, outros à dispersão e, outros ainda, no limite, ao antagonismo (COSTA, 2009, p. 02).

Em terceiro lugar, como o cenário ideal para a integração sul-americana, que seria uma possível convergência de políticas e posições entre as principais lideranças políticas na região e um alinhamento relativo de políticas de abertura econômica, se figura problemático, talvez uma possível alternativa exitosa fosse o desenho de projetos mais limitados de integração, dotados de arquiteturas adaptadas aos objetivos pretendidos, como são os projetos de infraestrutura, principalmente em transporte, energia e comunicações (GUIMARÃES, 2012).

Em quarto lugar, concordamos com Guimarães (2012, p. 93) que diante da atual crise dos países desenvolvidos e da instabilidade comercial instaurada pelo aumento do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) no Brasil, no início da segunda década desse século, “a integração [regional] determinará o grau de resistência da região à crise e a suas repercussões nos países altamente desenvolvidos e na China” (GUIMARÃES, 2012, p. 93). Segundo o autor, a crise não é nossa, mas ela nos afeta de várias maneiras:

Em primeiro lugar, afeta nossas exportações, reduz a demanda e, ao mesmo tempo, aumenta a incidência de medidas protecionistas nos mercados agrícolas, especialmente na Europa e nos Estados Unidos. Segundo, os países atingidos tentam diminuir os efeitos da crise utilizando mecanismos tais como o aumento de exportações, inclusive para aumentar o emprego nos seus territórios. Terceiro, a política americana, que eles chamam de *quantitative easing*, isto é, o derrame de dólares nos mercados, faz com que a moeda de livre curso internacional se torne extremamente barata, o que dificulta as exportações e aumenta a tendência a importar. Isso ocorre no Brasil e em todos os países da América do Sul, e estes últimos são mercados importantes para nós (GUIMARÃES, 2012, p. 93).

Guimarães (2012) também chama a atenção para o sistema econômico chinês ascendente que, diretamente, afeta os países sul-americanos, principalmente o Brasil. Para o ex-secretário geral das Relações Exteriores nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva, “a emergência da China tem uma característica peculiar, que é a simbiose de países altamente desenvolvidos com a economia chinesa” (GUIMARÃES, 2012, p. 94). Mesmo diante da crise internacional, multinacionais continuam investindo no mercado chinês. Como o país continua crescendo a taxas altíssimas, “as empresas multinacionais obtêm lucros extraordinários” (GUIMARÃES, 2012, p. 94).

Sendo assim, a situação é nova e complexa:

Embora certos setores nacionais [dos países investidores] – em particular o setor produtivo, como um todo – percam no balanço comercial com a China, as contas nacionais engordam com a remessa de lucros e, assim, verifica-se um equilíbrio nas contas nacionais. Daí não haver uma reação tão forte contra a China, porque aquele país que está perdendo no comércio percebe que está ganhando com as operações no território chinês. A situação é nova e complexa, e a novidade e a complexidade dificultam a tomada de medidas necessárias para vencer a crise (GUIMARÃES, 2012, p. 94).

Esses dois fenômenos simultâneos, a crise nos países altamente desenvolvidos e a novidade da emergência da China, “são ambos preocupantes pelos efeitos que trazem, interna e externamente”, para o futuro da integração sul-americana (GUIMARÃES, 2012, p. 94).

Dessa forma, é necessário que o Brasil conduza suas políticas econômica e externa a partir dessas constatações e desse novo cenário, esforçando-se para gerir

coesões políticas entre os demais países sul-americanos no sistema internacional atual e considere a integração como um projeto nacional, pois:

[...] um grande número de temas são decididos em negociações entre os países. Temas que antes eram de competência dos parlamentos nacionais, hoje em dia, são objeto de negociações internacionais. Os países que chegam sozinhos [com exceção de alguns países como o EUA] a essa negociação chegam com muito menos força. Esta é mais uma boa razão para expandir o MERCOSUL [e a integração regional] (GUIMARÃES, 2012, p. 95).

Assim, acreditamos que a afirmativa de Guimarães (2012, p. 95) é plausível e correta: “é necessário que os países de maior dimensão econômica se envolvam e se engajem mais no processo de redução das assimetrias” (GUIMARÃES, 2012, p. 95).

Por último, tendo em vista as limitações referidas ao desenvolvimento e aprofundamento do processo integracionista sul-americano, concordamos com Murgi (2013, p. 71) de que o processo de integração regional na América do Sul “tem apresentado tanto resultados positivos concretos de grande impacto para os povos da região como evidentes fraquezas que dificultaram o aprofundamento do processo” (MURGI, 2013, p. 71). E, embora defendamos a integração regional como caminho para o fortalecimento político-econômico dos países sul-americanos, principalmente entre as duas maiores economias (Brasil e Argentina), entendemos que foi e continua sendo para o Brasil difícil liderar esse processo, seja devido às limitações financeiras ou porque a lógica da acumulação econômica inúmeras vezes atropela intenções geopolíticas integracionistas.

Neste sentido, a concretização de projetos mais promissores vem esbarrando no baixo compromisso institucional dos países, na sazonalidade das propostas que flutuam ao sabor da economia mundial e na descontinuidade dos acordos a cada nova eleição presidencial. Mesmo assim, defendemos que o Brasil necessita insistir, como fez nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva, no processo de integração da América do Sul, e encará-lo definitivamente como um projeto. E, na medida do possível, encontrar caminhos para “a construção de consensos ativos em situações de recessão econômica e de dificuldades, para manter uma correlação de forças favoráveis a governos de caráter popular e progressista” (ARROYO, 2015, p. 21).

Para concluir, os governos do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) mantiveram as linhas mestras do regime de política macroeconômica do governo antecessor (sistemas de metas de inflação, superávits primários e câmbio flutuante),

como a maioria dos autores consultados conclui, porém, Lula apostou em uma política externa muito mais ousada, incrementando estratégias expansionistas e integracionistas, marcando certa diferença com os governos FHC (SOUZA, 2015). Mais precisamente no âmbito da política externa foi que grandes diferenças foram notadas, chamando a atenção dos estudiosos das relações internacionais e demais áreas afins, em vista de vários aspectos inovadores em sua formulação, assim como em função de reações e impactos significativos no entorno regional e no plano internacional (TEIXEIRA; PINTO, 2012). Ademais, concordamos com Bugiato (2016, p. 209) de que a política externa dos governos do ex-presidente Lula representou:

[...] a retomada das iniciativas terceiro-mundistas sob uma nova roupagem. Isto é, pautou-se nas relações com os Estados dependentes (relações sul-sul) através de criação de coalizões, de empenho do processo de integração da América do Sul e de postura crítica às regras desiguais nas organizações internacionais (luta por reformas nestas organizações e por uma nova geografia comercial) [...] (BUGIATO, 2016, p. 209).

Dessa forma, ao implementá-la, as gestões do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva contribuíram para modificação do padrão vigente brasileiro de internacionalização produtiva, ampliando seus investimentos no exterior, além de diferenciar-se do modelo neoliberal imposto na década anterior.

Por fim, cabe destacar que a Política Externa Brasileira (PEB) pautou-se em um discurso diplomático por parte do governo baseado na integração e cooperação dos países sul-americanos, além da defesa do multilateralismo universal, “um dos temas mais perenes da agenda da política externa” de Luiz Inácio Lula da Silva (HIRST; LIMA; PINHEIROS, 2010, p. 29).

CAPÍTULO 3

INTERNACIONALIZAÇÃO BRASILEIRA NA AMÉRICA DO SUL VIA DESEMBOLSOS DO BNDES

A temática do desenvolvimento nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), sobretudo nos mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), esteve bastante associada à Política Externa Brasileira (PEB). Das diretrizes implementadas em tal política, a integração regional da América do Sul e o processo de internacionalização das empresas nacionais ganharam destaque. E, como procuraremos demonstrar ao longo desse capítulo, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) desempenhou papel relevante nesses processos.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é um “banco estatal brasileiro que figura atualmente como uma das maiores agências de fomento do mundo, e tem se consolidado como um instrumento ativo tanto da política interna quanto da política externa brasileira” (HIRT, 2013, p. 01). Segundo site oficial da instituição¹², a partir de 1964, o Banco já descentralizava suas operações, abrindo escritórios regionais em São Paulo, Recife e Brasília. Além disso, passou a operar em parceria com uma rede de agentes financeiros credenciados espalhados por todo o Brasil.

Os fundos que abastecem o capital de giro do BNDES são provenientes dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). [...] “As principais fontes de recursos do FAT são as contribuições para o Programa de Integração Social (PIS), criado em 1970, e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), instituído em 1970” [...] (HIRT, 2013, p. 01). Posteriormente, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o art. Nº 239 definiu que os recursos provenientes das contribuições para o PIS e para o PASEP passariam a ser direcionados ao FAT, sendo destinado cerca de 40% para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico ao encargo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (HIRT, 2013).

¹² Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/nossa-historia> (acesso em 03/12/2018).

Outra importante fonte de recursos do Banco são os aportes do Tesouro Nacional. Para repassar dinheiro ao BNDES, o Tesouro Nacional paga juros maiores (Taxa Selic)¹³ do que o BNDES cobra nos seus empréstimos (TJLP – Taxa de Juros de Longo Prazo), isto é, aumentando, segundo os críticos dos repasses ao BNDES, o endividamento estatal.

Sua trajetória sempre esteve ligada aos diferentes projetos governamentais, porém, foi na década de 1970 que o BNDES se tornou peça fundamental na política brasileira, sobretudo de substituição de importações, em que os setores de bens de capital e insumos básicos passaram a receber mais investimentos, levando à formação do mais completo parque industrial da América Latina. Já o início dos anos 1980 foi marcado pela integração das preocupações sociais à política de desenvolvimento¹⁴, ganhando força o conceito da integração competitiva, que buscava expandir o mercado interno e, ao mesmo tempo, habilitar a economia brasileira para disputar a preferência dos compradores externos¹⁵. E, na década de 1990, o Banco passou a desempenhar papel importante na privatização das grandes estatais brasileiras.

Mas foi na década de 2000, mais precisamente a partir de 2003 quando Luiz Inácio Lula da Silva assume a presidência, que o BNDES passou a ter um papel definitivamente estruturante na economia nacional. Foi nos governos do ex-presidente Lula que o Brasil aumentou expressivamente o Investimento Direto Externo (IDE), sobretudo o realizado, e que “recursos vultosos passaram a ser liberados para a construção de grandes obras de infraestrutura e para promover a transnacionalização de

¹³ A taxa SELIC (*Sistema Especial de Liquidação e de Custódia*) é um índice pelo qual as taxas de juros cobradas pelos bancos no Brasil se balizam. A taxa é uma ferramenta de política monetária utilizada pelo Banco Central do Brasil para atingir a meta das taxas de juros estabelecida pelo Comitê de Política Monetária (Copom). A taxa *overnight* do (SELIC), é a taxa média ponderada pelo volume das operações de financiamento por um dia, lastreadas em títulos públicos federais e realizadas no SELIC, na forma de operações compromissadas. A emissão de títulos da dívida pública serve para o governo se capitalizar. Ao comprar um título, o comprador "empresta" dinheiro para o governo, mediante reembolso futuro acrescido de juros. A remuneração desse papel é indexada de acordo com determinados índices, como a inflação medida pelo IPCA e à taxa básica de juros.

¹⁴ A mudança se refletiu em todos os âmbitos da instituição, também no nome do Banco que, em 1982, passou a se chamar Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), acrescentando-se o “S”.

¹⁵ Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/nossa-historia/historia> (acesso em 03/12/2018).

empresas brasileiras e a formação de grandes conglomerados empresariais” (HIRT, 2013, p. 03).

Essa postura do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ocorreu graças ao seu posicionamento dentro da *ala desenvolvimentista* do governo, seguindo as diretrizes do ex-presidente petista e passando a ser um dos principais agentes de política externa do Brasil, entrelaçando, conseqüentemente, o novo projeto de desenvolvimento nacional com a iniciativa de integração sul-americana.

Portanto, o objetivo do capítulo é traçar um panorama dos investimentos realizados pelo Banco na América do Sul nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva, evidenciando a importância de seu protagonismo para a inserção internacional das multinacionais brasileiras no período em questão, além de mostrar o peso da Argentina como principal país receptor de investimentos. Para isso, começaremos com um breve histórico do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), relatando sua trajetória. Em seguida, discutiremos sobre suas políticas internas de internacionalização. E, finalmente, discorreremos sobre o protagonismo do BNDES no processo de expansão das multinacionais brasileiras, mostrando o aporte dado pelo Banco, as empresas beneficiadas e as ligações desses investimentos com projetos de integração física-regional.

3. 1 BREVE HISTÓRICO DO BNDES

A forte movimentação no cenário mundial, desde o término da Segunda Guerra, estimulou ainda mais o desenvolvimento econômico do Brasil e o início de uma nova fase de industrialização, que se tornou mais efetiva com a criação do Plano Nacional de Reaparelhamento Econômico, em 1951. Entre os objetivos do referido plano estava a expansão dos serviços básicos de infraestrutura, principalmente de transporte e energia, que se apresentavam como empecilhos ao processo de industrialização brasileiro.

O cenário nacional que antecedeu a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foi repleto de acordos diplomáticos. Como havia carência de recursos indispensáveis para a execução do Plano de Reaparelhamento, o governo brasileiro estabeleceu acordo com o governo norte-americano para uma possível colaboração financeira do Banco Internacional para

Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)¹⁶ e do Export-Import Bank (Eximbank)¹⁷, além da vinda de uma nova equipe de técnicos para auxiliar o programa de desenvolvimento econômico do Brasil.

Segundo informe¹⁸ de comemoração dos 60 anos da instituição, publicado em 2012, o Estado brasileiro precisava, naquele contexto, assegurar o recebimento de recursos em moeda estrangeira e a execução do plano. Para a obtenção desses recursos, decidiu-se criar um empréstimo compulsório, que seria cobrado por meio de um adicional ao Imposto de Renda. Em 1951, foi criado o Fundo de Reparcelamento Econômico, que viabilizou a execução do plano de desenvolvimento do segundo governo Vargas. O grupo formado pelos quase duzentos técnicos americanos e brasileiros recebeu o nome de Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), e realizou seus trabalhos entre 19 de julho de 1951 e 31 de julho de 1953, no âmbito do Ministério da Fazenda.

Ainda segundo o informe do Branco, a CMBEU apresentou um total de 41 projetos, ligados à energia e aos transportes. Cada projeto correspondia a um ponto de estrangulamento que prejudicava o desempenho industrial do país. E, justamente pensando a execução desses projetos e a gerência do Fundo de Reparcelamento, que se pensou na estruturação de um banco de desenvolvimento. Daí surge o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (sem o “S”).

Criado em 20 de junho de 1952, pela Lei 1.628, como uma entidade autárquica, com autonomia administrativa e personalidade jurídica própria, inicialmente sob a jurisdição do Ministério da Fazenda, o BNDES¹⁹ foi idealizado para ser um instrumento de desenvolvimento econômico (e posteriormente, social). Após seu capital inicial, de 20 milhões de cruzeiros fornecido pelo Tesouro Nacional, nos primeiros anos, a

¹⁶ O *Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)* é uma instituição financeira internacional que oferece empréstimos a países em desenvolvimento de renda média. Criado em 27 de dezembro de 1944, o BIRD é a primeira das cinco instituições que integram o Grupo Banco Mundial.

¹⁷ O *Export-Import Bank of the United States* é a agência de créditos oficial do governo federal estadunidense. Fundada em 2 de fevereiro de 1934, com sede em Washington/EUA, ela funciona com relativa autonomia do governo ainda que vinculada ao executivo.

¹⁸ Disponível em: https://web.bndes.gov.br/.../BNDES_um_banco_de_historia_e_do_futuro_A_P_BD.pdf (acesso em 03/12/2018).

¹⁹ Embora o Banco só venha a ser chamado de BNDES ao acrescentar o “Social” em sua sigla, em 1982, utilizaremos a sigla atual.

principal fonte de recursos viria do Fundo de Reparcelamento Econômico, constituído por adicionais sobre o Imposto de Renda e depósitos obrigatórios de parte das reservas técnicas das companhias de seguro e de capitalização. No início, o Banco de desenvolvimento ficaria responsável pela negociação de empréstimos externos para financiamento do Plano de Reparcelamento e por executar as operações financeiras associadas. Além do respaldo financeiro, o BNDES deveria realizar análises econômicas e identificar os principais problemas do país, definindo suas linhas de ação. Assim, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) assumiu um papel estruturante e de agente direto nos setores públicos que exigiam investimentos de longo prazo.

Para participar da fundação do BNDES, o governo destacou três pessoas do grupo brasileiro da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos: o engenheiro Ary Frederico Torres, que também presidiu a equipe brasileira da CMBEU, foi nomeado o primeiro presidente do Banco; o economista Roberto Campos, designado diretor do Departamento Econômico; e o geólogo Glycon de Paiva, empossado diretor do Departamento Técnico. O primeiro diretor-superintendente foi o jornalista José Soares Maciel Filho. Já o Conselho de Administração foi composto pelo engenheiro Lucas Lopes (também oriundo da CMBEU), Cleantho de Paiva Leite (integrante da Assessoria Econômica da Presidência da República), Guilherme Arinos (chefe de Gabinete de Getúlio Vargas), João Daudt de Oliveira (presidente da Federação das Câmaras de Comércio Estrangeiras no Brasil), João Pedro Gouvêa Vieira (consultor jurídico do Ministério da Aeronáutica) e Paulo Quartim Barbosa (diretor de várias empresas privadas em São Paulo).

Na época, a criação do novo órgão do governo teve uma recepção bastante positiva por parte dos intelectuais e da própria imprensa, apesar de existirem algumas dúvidas quanto à politização da instituição. O informe de comemoração dos 60 anos do BNDES²⁰ traz um depoimento positivo do economista brasileiro Celso Furtado²¹ dado em 1982 sobre a criação da instituição:

²⁰ No informe é possível relembrar os depoimentos de inúmeros economistas renomados sobre a criação do Banco, dentre eles: Roberto Campos, Lucas Lopes e Rômulo de Almeida. Disponível em: [https://web.bndes.gov.br/.../BNDES um banco de historia e do futuro A P BD.pdf](https://web.bndes.gov.br/.../BNDES_um_banco_de_historia_e_do_futuro_A_P_BD.pdf) (acesso em 03/12/2018).

Creio que foi a coisa mais inteligente que já se fez, porque, com o tempo, me convenci de que o grande problema dos países subdesenvolvidos, nas suas transformações estruturais dirigidas pelo desenvolvimento industrial, era de caráter financeiro, já que não havia possibilidade de financiar projetos em longo prazo, não havia um sistema bancário adequado para isso e o financiamento internacional naquela época era muito difícil e muito fiscalizado. Era o Banco Mundial que se encarregava disso. O que nos faltava era uma grande instituição de financiamento, para entrar no campo especializado e mobilizar a massa de recursos necessária a essas transformações que a economia ia exigir nos anos 1950 (*Informe do BNDES*, 2012, p. 22).

Os primeiros projetos desenvolvimentistas apoiados pelo Banco estatal seguiram as diretrizes estabelecidas pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), concentrando o seu foco em projetos de infraestrutura, em especial nos setores de transporte e energia. Seu primeiro contrato de financiamento foi aprovado em agosto de 1952, com a Estrada de Ferro Central do Brasil, uma das principais “artérias” de integração do país, que ligava Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte.

Desde então, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) esteve intimamente ligado aos diversos programas governamentais; essa ligação vai desde os governos de Getúlio Vargas até hoje. Segundo Bernardino (2005, p. 60), a atuação do Banco pode ser contextualizada, sucintamente, desde sua criação, da seguinte forma:

[...] na década de 1950, apoiou o setor de energia e transportes; na década de 1960, destacou-se o apoio à indústria de base e de bens de consumo, a pequenas e médias empresas e ao desenvolvimento tecnológico; na década de 1970, foram privilegiados a substituição de importações, os setores básicos da economia e a indústria de bens de consumo; na década de 1980, constituíram prioridade os setores de energia, o agronegócio e a integração competitiva; na década de 1990, sua ação foi dirigida no sentido de financiar a infraestrutura, a exportação, a privatização e o desenvolvimento urbano e social; e, nos dias atuais, estão entre suas prioridades a infraestrutura, a exportação, os arranjos produtivos locais e a inclusão social (BERNARDINO, 2005, p. 60).

Para a autora, na década de 1960, a instituição atuou fortemente no campo da siderurgia. Do total de investimento, “50% dos recursos eram destinados ao setor, o que serviu para o Brasil se tornar um grande exportador de produtos siderúrgicos” (BERNARDINO, 2005, p. 61). Além desse setor, o BNDES financiou projetos voltados

²¹ Em 1953, *Celso Furtado* foi chefe do Grupo Misto BNDES-CEPAL, organismo criado pela ONU. O grupo promovia estudos sobre modelos de desenvolvimento econômico aplicáveis à região sul-americana.

à instalação de novas indústrias, à promoção do desenvolvimento tecnológico²², à aquisição de máquinas e equipamentos, sendo criados o *Programa de Desenvolvimento Tecnológico (Funtec)* e o *Programa de Financiamento a Pequena e Médias Empresas (Fipeme)* (BERNARDINO, 2005).

Já no período pós-1974, Bernardino (2005) entende que o Banco estatal se voltou para o desenvolvimento da indústria de base, beneficiando, principalmente, setores de “bens de capital e o de matérias-primas, tais como minerais e minérios, fertilizantes, cimento, celulose e papel, além de produtos químicos e petroquímicos” (BERNARDINO, 2005, p. 62). Esse novo panorama proporcionou o surgimento de grandes empresas privadas nacionais e, não menos importante, a atuação desenvolvimentista por meio de três subsidiárias, quais sejam, “a Mecânica Brasileira S.A. (Embramec), a Insumos Básicos S.A. Financiamentos e Participações (Fibase) e a Investimentos Brasileiros S.A. (Ibrasa)”, voltadas à capitalização de empresas nacionais (BERNARDINO, 2005, p. 62). Ainda nesse contexto, a autora salienta que:

Evidentemente, marcado sempre pelo seu caráter pioneiro e inovador e preocupado com o desenvolvimento econômico sustentado, o BNDES não deixou de lado a preocupação com o meio ambiente, firmando em 1976 um convênio com a Secretaria Especial de Meio Ambiente em que aliava o apoio ao desenvolvimento com a consciência ambiental (BERNARDINO, 2005, p. 62).

Na década de 1980, a instituição adotou mais uma área como foco de suas atividades: a social (e o BNDE ganha o “S”). A criação do *Fundo de Investimento Social (Finsocial)*, pelo decreto-Lei 1.940, de 25 de maio de 1982, tornou-se um marco, pois mostrava que o BNDES procuraria conciliar o desenvolvimento econômico com a preocupação social. Entretanto, contraditoriamente, o Banco também alterou sua política de atuação, “dando mais prioridade ao financiamento que proporcionasse maior competitividade das empresas brasileiras na economia global, e sensibilizou capitais privados para investir em serviços públicos” (BERNARDINO, 2005, p. 63). O início da intervenção do BNDES no programa empreendido pelo governo brasileiro de privatizações de empresas estatais marcaria a tendência progressiva que a instituição atuaria na década posterior.

²² Foram criadas as empresas Eletrobrás, Rede Ferroviária Federal e Siderbrás, respectivamente.

De acordo com Bernardino (2005), a década de 1990 foi marcada pela participação ativa do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no processo de privatização da economia brasileira (BERNARDINO, 2005). Com o advento de governos que aderiram as medidas neoliberais (Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso), o BNDES transitou de “agente desenvolvimentista” para “agente privatista”. Assim, ao lado do Conselho Interministerial de Privatização, do Programa Federal de Desestatização e das modificações constitucionais que acabaram com os monopólios estatais nas áreas de petróleo, gás e telecomunicações, “o BNDES foi nomeado gestor do Fundo Nacional de Desestatização, por meio da Lei 8.031/90, para dar continuidade ao II PND” (BERNARDINO, 2005, p. 64).

Para Farias (2008, p. 73), foi por meio do Plano Nacional de Desestatização (PND), instituído pela Lei 8.031 de 12 de abril de 1990, que “promoveu-se uma das mais radicais transformações nas estruturas territoriais da história do país” (FARIAS, 2008, p. 73). Definitivamente, as diretrizes neoliberalizantes promoveram “um momento de inflexão nas formas de intervenção do Estado, donde as privatizações ganharam status de prioridade dentre as políticas de governo” (FARIAS, 2008, p. 73). Inseriam-se não somente para reduzir os propagados prejuízos das contas públicas, como diziam seus ideólogos, mas também para maximizar o poderio das grandes empresas.

Sendo assim, na “década das privatizações”, em que o BNDES atuou ativamente, predominou:

[...] a falta de coordenação política para os programas nacionais de desenvolvimento e ocorreram, assim, intervenções pontuais para atender os interesses imediatistas dos setores privados, havendo um estreitamento entre o que, genericamente, pode-se chamar de ‘Políticas dos Estados’ e as ‘Políticas das Empresas’ [...] (FARIAS, 2008, p. 114).

Neste início de século, mais precisamente em 2003 com a ascensão de um presidente progressista com posturas desenvolvimentistas, é que o Banco sofreu, novamente, uma mudança significativa em seu modo de atuar. A internacionalização do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e, por conseguinte, das empresas brasileiras, se intensificou e se diversificou na primeira década deste século, sobretudo nos governos do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, aumentando

de US\$ 54,9 bilhões para US\$ 293,3 bilhões seu estoque de Investimento Direto Externo (IDE) realizado²³.

No período de 2003 a 2010, o BNDES atuou em consonância com a PEB, buscando aprofundar a integração regional, como mostrou o informe do Banco nº 187 de novembro de 2004²⁴:

A Integração Sul-Americana, um dos principais pilares da política externa brasileira, passou a ser parte da missão do BNDES, a partir de 2003, tendo em vista que a expansão dos mercados nacionais e do comércio entre os países é fundamental para acelerar o desenvolvimento econômico com justiça social (BNDES, 2004).

E, em concordância com o discurso de posse ocorrido no dia 1 de janeiro de 2003 do então presidente Luís Inácio Lula da Silva, o Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, em sua fala na XIII reunião do Conselho de Ministros da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), em 2004, fez questão de apontar a importância da integração sul-americana e a relevância do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para esse processo:

O Brasil está comprometido em contribuir para a crescente integração entre nossos países. O Presidente Lula atribui a mais alta prioridade à integração regional. [...] Destaco, especialmente, o apoio que vem sendo dado a esses projetos pelo nosso banco de desenvolvimento, BNDES, cada vez mais integrado como instrumento de promoção do nosso desenvolvimento regional (BRASIL, 2004).

Segundo Carvalho (2012, p. 02) a iniciativa de “incentivos para às empresas brasileiras realizarem obras de infraestrutura nos países vizinhos e entre eles e o Brasil, é o vínculo que une os dois objetivos” (CARVALHO, 2012, p. 02). Sendo assim, a importância de atuar na integração sul-americana foi constantemente ressaltada pelo ex-presidente Lula e pelo próprio BNDES, instado a participar como agente fomentador de todo processo.

Ainda segundo a autora, os eixos de maior repercussão da atuação do BNDES no período em questão, foram:

²³ Recomenda-se avaliar alguns documentos que buscam expressar o aumento significativo de IDE nos governos Lula e demais gestões recentes. Disponíveis em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2013/10/investimento-brasileiro-no-externo-atinge-marca-de-us-266-bi-em-2012.html>, <http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/1575/1944> e www.iedi.org.br/anexos_legado/4cfe53df0f0490e8.pdf (acesso em 03/12/2018).

²⁴ Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/5711> (acesso em 03/12/2018).

[...] (1) o apoio à internacionalização das empresas brasileiras, que teve na América do Sul um destino importante no recebimento desses investimentos, e o (2) financiamento de obras de infraestrutura na região. Há, contudo, outro eixo que é menos divulgado, mas que tem importância significativa na atuação do BNDES na integração regional, que se refere a sua (3) participação em órgãos regionais do processo integracionista e em grupos interministeriais para elaboração de políticas voltadas para a integração [...] (CARVALHO, 2012, p. 03).

Portanto, pela primeira vez em sua história, “além de atuar na busca pelo desenvolvimento nacional, o BNDES seria incumbido de participar na política externa do governo fortalecendo a integração regional” (CARVALHO, 2012, p. 16-17).

Após esta breve análise histórica, concluímos que a atuação do Banco objetivou, desde a sua criação, incentivar o desenvolvimento do país por meio da industrialização com base em empresas nacionais (exceto na fase das reformas neoliberais), privilegiando essencialmente os setores mais carentes de recursos à época. Ao longo dos seus 66 anos de existência, o BNDES destacou-se como uma instituição pública voltada ao fomento e ao financiamento de longo prazo. Os investimentos de longo prazo concedidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) visavam:

[...] sempre propulsionar o desenvolvimento econômico, seja pelo aumento do número de operações financiadas, seja pelo volume de recursos destinados à infraestrutura, educação, saúde e energia. Para tanto, o BNDES, em sua política de atuação, procurou também acomodar as inovações que surgem, tais como os arranjos produtivos locais e as parcerias público-privadas, com as condições e os termos de concessão de seus financiamentos [...] (BERNARDINO, 2005, p. 68).

Destarte, acreditamos que se vislumbram grandes desafios pela frente para o BNDES, não só pelos robustos orçamentos desembolsados e pela busca incessante de desempenhar os objetivos que lhe foram traçados desde sua constituição, mas, sobretudo, pela conjuntura econômica deixada pelo atual presidente Michel Temer, sem mencionar que as incertezas políticas em ano de eleições presidenciais torna-se um agravante.

3. 2 POLÍTICAS DE INTERNACIONALIZAÇÃO DO BNDES

No início da década de 1980, o Investimento Direto no Exterior (IDE) realizado pelo Brasil era pouco expressivo e concentrado em alguns setores da economia

brasileira, tais como petróleo, serviços de engenharia, construção civil e serviços financeiros (ACIOLY e CINTRA, 2010). Segundo a Revista do Banco nº 42²⁵, lançada em dezembro de 2014, o maior protagonismo do BNDES no exterior esteve associado ao aumento significativo do investimento brasileiro direto:

Da mesma forma que o início do apoio do BNDES às exportações brasileiras esteve vinculado ao processo de abertura da economia nacional, a criação de um produto financeiro específico para apoiar investimentos brasileiros no exterior esteve associada a ciclos de expansão do investimento brasileiro direto (IBD). Naquela época, o processo de internacionalização das empresas brasileiras havia ganhado força novamente, após um curto ciclo de expansão do IBD, observado em meados da década de 1990 (BNDES, 2014, p. 57).

A atuação do BNDES sempre esteve interligada aos projetos de desenvolvimento dos diversos governos brasileiros, impondo mudanças em seus decretos, artigos e leis sempre que necessário.

No final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC), em outubro de 2002, houve a promulgação, por meio do Decreto nº 4.418²⁶, “de um novo Estatuto Social do BNDES – que alterou a redação de diversos artigos e unificou Decretos e Resoluções” (CAMPIELO; PESAVENTO, 2013, p. 04). Dentre aquilo que o novo Estatuto Social alterou, destaca-se, em primeiro lugar, o artigo 9º, cuja redação de 2002 aponta que:

Art. 9º O BNDES poderá também: I - contratar operações, no País ou no exterior, com entidades estrangeiras ou internacionais, sendo lícita a aceitação da forma e das cláusulas usualmente adotadas nos contratos externos, inclusive o compromisso de dirimir por arbitramento as dúvidas e controvérsias; II - financiar investimentos realizados por empresas de capital nacional no exterior, sempre que contribuam para promover exportações; III - financiar e fomentar a exportação de produtos e de serviços, inclusive serviços de instalação, compreendidas as despesas realizadas no exterior, associadas à exportação (Decreto nº 4.418, 2002).

Dessa forma, “observa-se que o inciso segundo cria a possibilidade do BNDES de financiar o investimento externo direto (IED) de empresas brasileiras, com a ressalva de que tais investimentos devam contribuir para a promoção das exportações”; tal dispositivo, que até então não existia, foi um grande avanço naquele contexto, “pois

²⁵ A revista traz como título “A internacionalização do BNDES”. 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. (acesso em 03/12/2018).

²⁶ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4418.htm (acesso em 03/12/2018).

apenas as exportações poderiam ser diretamente financiadas pelo banco antes de 2002” (CAMPIELO; PESAVENTO, 2013, p. 05).

Contudo, apesar do inciso segundo do Decreto nº 4.418 ter sido um importante dispositivo criado, a atuação do BNDES se restringia no fomento às exportações. Foi com outro Decreto, em 2007, de nº 6.322²⁷, que o Banco passou a “financiar a aquisição de ativos e investimentos realizados por empresas de capital nacional no exterior, desde que contribuam para o desenvolvimento econômico e social do País”, não se limitando mais apenas às exportações (CAMPIELO; PESAVENTO, 2013, p. 05).

No ano de 2008 outra mudança ocorreu. O artigo nº 02 do Decreto estabelecido no ano anterior, que por sua vez definia a sede e o local de atuação do BNDES, recebeu novas normas com o intuito de integrar o Estatuto Social do Banco à Lei nº 5.662/71. Tal mudança foi uma iniciativa preparatória para a instituição, pois, desde então, o BNDES passou a ter legitimidade para inaugurar agências no exterior.

E, por fim, ajustes no artigo nº 11 também foram realizados, referente à sua atuação internacional:

Art. 11º O órgão de orientação superior do BNDES é o Conselho de Administração, composto por: I - onze membros, entre eles o Presidente do Conselho, sendo três indicados, respectivamente, pelos Ministros de Estados do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Trabalho e Emprego e da Fazenda e os demais pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Decreto nº 6322, 2007).

Com sua nova resolução, o órgão superior deliberativo do Banco, isto é, seu Conselho de Administração, passou a incluir, necessariamente, um representante indicado pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE). Segundo Campielo e Pesavento (2013, p. 05), isso significou que:

[...] o Ministério das Relações Exteriores participa, então, das decisões consultivas do órgão máximo do BNDES, o que aproxima a interação entre a Política Externa e a agenda do banco [...] (CAMPIELO; PESAVENTO, 2013, p. 05).

O quadro abaixo mostra outros mecanismos que refletiram positivamente na atuação externa do BNDES, durante os governos Lula (quadro 1):

²⁷ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6322.htm (acesso em 03/12/2018).

QUADRO 1: Mecanismos Técnicos - BNDES

Mecanismo Técnico	Ano	Objetivo
Grupo de Trabalho (GT)	2003	Examinar os temas da internacionalização de empresas nacionais e integração regional
Circular nº 3.211	2003	Retirar as restrições ao uso do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR) no financiamento de exportações
Área Internacional do BNDES (AINT)	2008	Ampliação das operações de captação externa, desenvolvimento do relacionamento institucional em nível internacional, apoio à internacionalização via IED e elaboração de propostas para atuação internacional estratégica
Agência do BNDES – Montevideu (Uruguai)	2009	Fomentar o comércio exterior, sobretudo com os países membros do MERCOSUL, e expandir o apoio financeiro à internacionalização de empresas brasileiras, por meio de IDE
BNDES <i>Limited</i> – AINT (Londres)	2009	Aquisição de participações acionárias em outras companhias, aumentar a visibilidade do Banco na comunidade financeira internacional, auxiliar as empresas brasileiras em processo de internacionalização bem como ser um ponto de referência para as empresas que já estão internacionalizadas

Elaboração própria. Fonte: BNDES (2003; 2008; 2009); Campiello e Pesavento (2013)

A primeira agência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no exterior, inaugurada no dia 27 de agosto de 2008, em Montevideu/Uruguai, foi implementada estrategicamente, já que a capital uruguaia é sede da Secretaria do MERCOSUL, da Secretária-geral da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e de outras instituições direcionadas ao desenvolvimento e integração da América do Sul (CAMPIELO; PESAVENTO, 2013). O escritório de representação tem como principal função fomentar o comércio exterior, como mostrou matéria do *Jornal Estado de São Paulo*²⁸ (27/08/2009):

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) inaugurou, nesta quinta-feira, 27, um escritório em Montevideu, no Uruguai em conjunto com a representação do Banco do Brasil naquele país. Segundo o BNDES, trata-se da primeira representação do banco fora do Brasil e servirá para apoiar as operações em países da América Latina e em particular junto aos sócios do MERCOSUL. A presença do BNDES na capital uruguaia permitirá que o banco atue de maneira mais intensa junto a empresas e

²⁸ Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral/bndes-inaugura-escritorio-em-montevideu-para-apoiar-al.425669> (acesso em 03/12/2018).

governos da região, para fomentar a realização de negócios, contribuindo para o desenvolvimento econômico regional, de acordo com nota divulgada pelo BNDES. [...] a abertura da representação no Uruguai é parte do empenho brasileiro para diminuir as assimetrias dentro do bloco comercial. O Banco intensificará seus esforços para ampliar o intercâmbio comercial entre os países da região e pode também apoiar projetos de infraestrutura que tenham impacto regional [...] (*Jornal Estado de São Paulo* – 27/08/2009 – acesso em 03/12/2018).

No mesmo ano, em novembro, a Área Internacional do BNDES (AINT)²⁹ inaugurou sua primeira subsidiária, a *BNDES Limited*, em Londres/Reino Unido. Criada com a principal finalidade de aquisição de participações acionárias em companhias estrangeiras ajudou no processo de internacionalização das transnacionais brasileiras expandirem suas filiais além do território nacional; o *Jornal Estado de São Paulo* (17/11/2009)³⁰ mostrou matéria evidenciando a fala do até então executivo responsável pela subsidiária BNDES Limited:

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) vai adotar o mesmo modelo do seu braço de participações no Brasil, a BNDESPar, para a subsidiária que acabou de abrir em Londres. Denominada BNDES Limited, a base do banco na capital britânica será uma empresa de participações no exterior e não apenas um escritório de representação, como é o de Montevidéu, no Uruguai. Poderá ajudar no processo de internacionalização de companhias brasileiras e também estuda a possibilidade de emitir títulos no exterior. "O que abrimos aqui é uma empresa de participações, que pode adquirir participações societárias fora do Brasil. Com isso, ampliamos o leque de produtos para operações de internacionalização de empresas brasileiras", disse Jaime Gornsztejn, executivo responsável pelo escritório do BNDES em Londres, em entrevista à Agência Estado por telefone. Hoje, a BNDESPar anunciou a oferta de R\$ 1 bilhão em debêntures simples, com opção de ampliação até R\$ 1,35 bilhão (*Jornal Estado de São Paulo* – 17/11/2009 – acesso em 03/12/2018).

Por meio da filial no exterior, o BNDES conseguiu captar e emprestar recursos diretamente no exterior, sem a necessidade de internalizá-los. Cabe destacar que “o planejamento estratégico do banco realizado em 2008 considerou prioritário o fortalecimento de empresas brasileiras no exterior” (ACIOLY; CINTRA, 2010, p. 287).

Não poderíamos deixar de mencionar o *BNDES-Exim*, talvez o maior e mais antigo mecanismo de internacionalização do Banco. O BNDES-Exim é uma linha de financiamento às exportações, possuindo a modalidade BNDES-Exim Pré-embarque e

²⁹ Criada com o objetivo de estruturar a atuação internacional do Banco com base em uma perspectiva integrada.

³⁰ Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,bndes-em-londres-tera-empresa-de-participacoes,467900> (acesso em 03/12/2018).

Pós-embarque. Segundo informe do próprio banco³¹, o *Pré-embarque* objetiva financiar a produção para exportações de bens e serviços. Os bens financiáveis estão segmentados por NCMs nos Grupos I (bens de capital), II (bens de consumo) e III (bens especiais), credenciados pelo BNDES e que devem apresentar índice de nacionalização que atende os critérios definidos pela instituição, ou estar enquadrados no PPB – Processo Produtivo Básico. E o BNDES-Exim *Pós-embarque* apoia a comercialização, no exterior, de bens de fabricação nacional e/ou serviços brasileiros, através da linha Pós Embarque, por duas modalidades: (1). SUPPLIER CREDIT – o exportador concede ao importador financiamento por meio de carta de crédito, letras de câmbio ou notas promissórias. (2). BUYER CREDIT – O BNDES concede ao importador financiamento mediante a celebração de contrato de financiamento, firmado entre o BNDES e o importador, ou entre o BNDES e o devedor, com a interveniência do exportador.

Portanto, o Banco possui “um sólido conjunto de recursos técnicos e legais que permitem a sua internacionalização”, sendo a maioria deles idealizados e colocados em prática nos governos do ex-presidente Lula (CAMPIELO; PESAVENTO, 2013, p. 08). Graças a isso, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) “teve seus recursos aumentados a um patamar sem precedentes, tornando-se um dos maiores bancos de desenvolvimento do mundo” (CARVALHO, 2012, p. 16). Assim, defendemos que o BNDES foi (e continua sendo) um versátil instrumento político que dialogou (e dialoga) com a política externa brasileira.

3. 3 PROTAGONISMO E DESEMBOLSOS DO BNDES NA AMÉRICA DO SUL

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) se destacou como a instituição financeira que conduziu o maior número de investimentos nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). O Banco tornou-se um ator relevante para a concretização da agenda externa brasileira e para a consolidação do projeto de potência regional do país, privilegiando, principalmente, a expansão das empresas brasileiras para o exterior (PAZ, 2015).

Com uma política interna convergente com a política externa governamental, o BNDES viabilizou alianças empresariais público-privadas, promovendo a

³¹ Disponível em: <http://www.abinee.org.br/informac/arquivos/linfin.pdf> (acesso em: 03/12/2018).

internacionalização de muitas empresas brasileiras que passaram a funcionar articuladas ao capital estrangeiro. Para potencializar a presença brasileira na região e reforçar os pilares da política externa do país, o Banco priorizou “a redução dos custos do comércio exterior, intensificando o intercâmbio comercial entre os países sul-americanos a partir do aprofundamento da integração regional” (BRAGA, 2013, p. 10).

O desejo de elencar o Brasil a categoria de *global player* levou o ex-presidente Lula a privilegiar as *campeãs nacionais*, buscando torna-las competitivas no mundo todo, sobretudo na América do Sul (BRAGA, 2013). Já o entusiasmo pela intensificação das coalizões Sul-Sul, apontava para uma maior articulação do país com o continente sul-americano, “já que o presidente Lula defendia que o aumento da complementaridade entre as economias poderia consolidar um desenvolvimento da região” (BRAGA, 2013, p. 11).

Por conseguinte, o Estado brasileiro na *Era Lula* se converteu em promotor de fusões e incorporações e um exímio articulador às transnacionais do país, como mostra matéria do site *Rede social de Justiça e Direitos Humanos* (26/03/2011)³²:

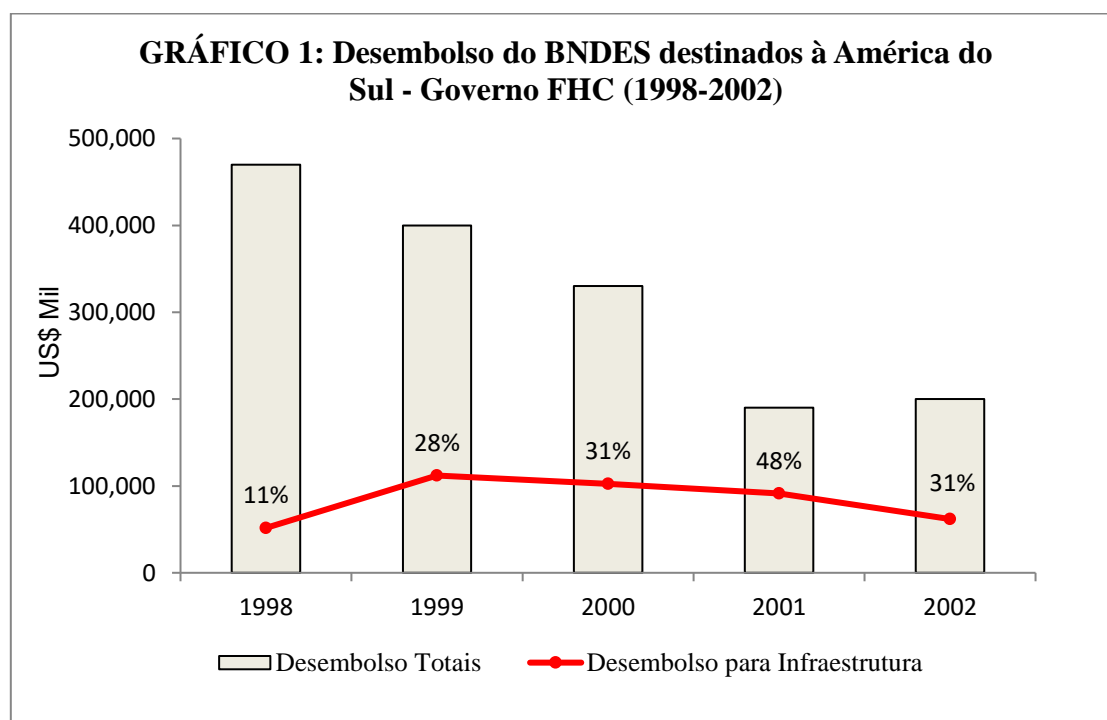
Por trás de uma grande empresa há sempre um Estado forte, que a financia e estrutura o campo jurídico e político para que ela atue. E por trás de um Estado hegemônico há sempre empresas transnacionais que atuam dentro e fora do país, levando sua marca e criando sua imagem junto à imagem do país potência (*Rede social de Justiça e Direitos Humanos* - 26/03/2011 – acesso em 03/12/2018).

O BNDES exerceu um papel desenvolvimentista, financiando obras de infraestrutura-física, fusões, aquisições e participando de reuniões interministeriais de cunho expansionista/integracionistas. Na realidade, nos mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva, o Banco desempenhou um papel diferente do que tinha na gestão anterior. Se o apoio à privatização foi a marca da instituição na gestão tucana, na era petista o BNDES retomou seu foco de agente de fomento, marcado pela ajuda a grandes grupos, como Petrobras, JBS-Friboi, Braskem, Ambev, Vale S. A. dentre outros.

De acordo com os dados dos gráficos 1 e 2, é possível verificar a diferença significativa nos montantes desembolsados pelos dois governos à América do Sul. O caráter privatista do Banco no segundo mandato do governo FHC refletiu em baixos

³² Disponível em: <https://www.social.org.br/index.php/artigos/artigos-portugues/91-transnacionais-brasileiras-sao-denunciadas-por-movimentos-latinoamericanos.html> (acesso em 03/12/2018).

índices de desembolsos do BNDES e, sobretudo, estímulo diplomático em viabilizar uma conexão física/territorial de integração, pois, como mostra o gráfico abaixo, os investimentos em infraestrutura em relação ao total desembolsado foram insignificantes comparados com o governo sucessor; os valores mais baixos de investimento por parte do BNDES se deram justamente nos dois últimos anos de seu segundo mandato, em 2001 (US\$ 190.000 milhões) e 2002 (US\$ 200.000 milhões) (gráfico 1):



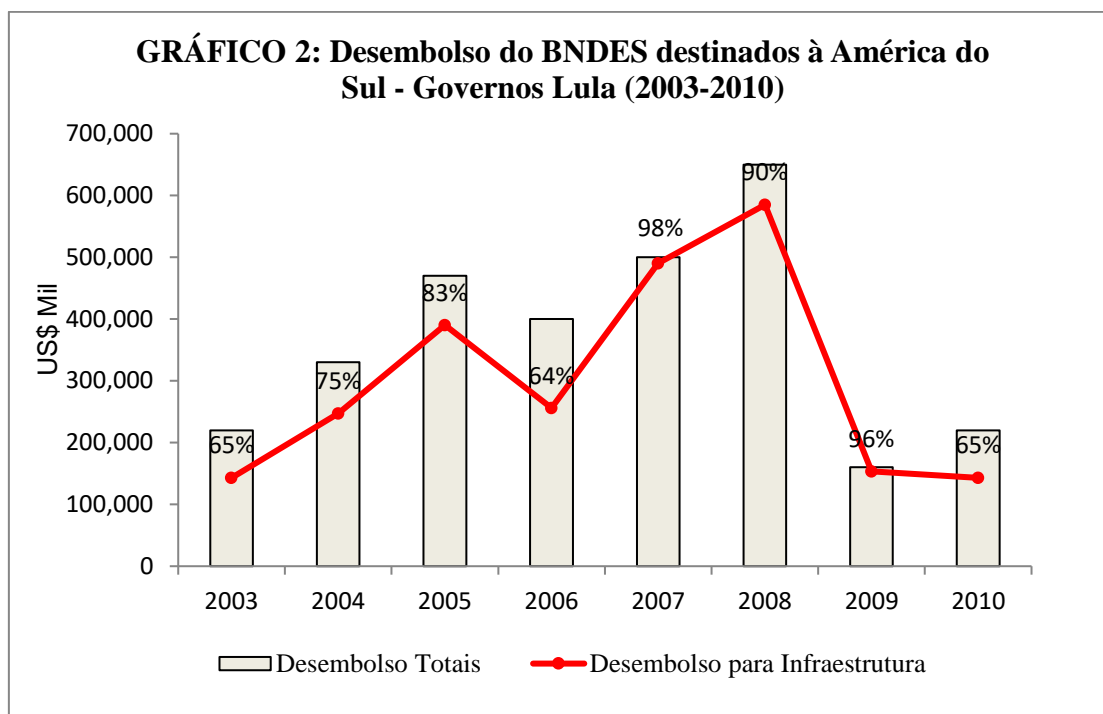
Adaptado de Valdez (2011, p. 12). Fonte:

http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC000000122011000300041&script=sci_arttext

Já durante o período de 2003 a 2010, aumentou o aporte dado pelo Banco, e também a participação dos investimentos em infraestrutura em relação ao montante desembolsado pela instituição na região.

O gráfico 2 mostra que logo no início do primeiro mandato do ex-presidente Lula, o BNDES desembolsou US\$ 220.000 milhões ao continente sul-americano, investimento maior que o último ano do governo antecessor, e chegou a patamares elevados nos anos de 2005 (US\$ 470.000 milhões), 2006 (US\$ 400.000 milhões), 2007 (US\$ 500.00 milhões) e 2008 (US\$ 650.000 milhões), declinando em 2009 e 2010 devido à crise econômica mundial. Destacam-se os investimentos em infraestrutura-física em 2007 e 2008, totalizando, respectivamente, US\$ 490.000 milhões e US\$

585.000 milhões, valores que representaram 98% e 90% do total desembolsado (gráfico 2).



Adaptado de Valdez (2011, p. 12). Fonte:

http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000300041&script=sci_arttext

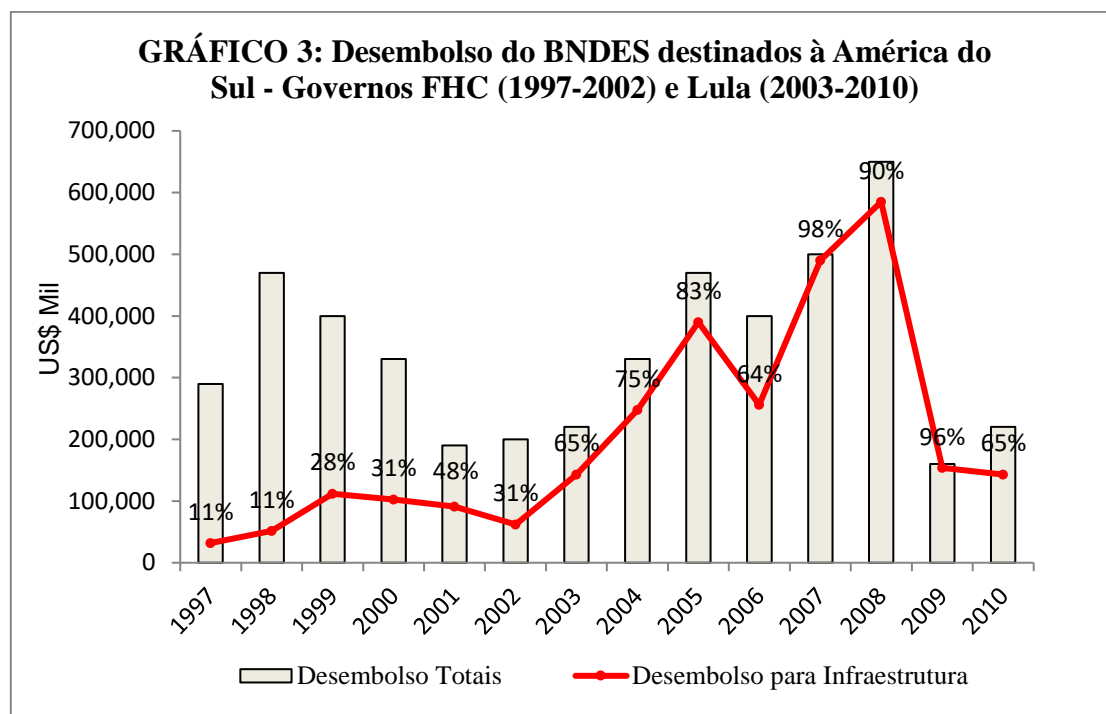
Em entrevista ao *Jornal Valor Econômico* (03/10/2005)³³, Luciano Coutinho, presidente da instituição no segundo mandato dos governos Lula, constatou a consolidação do Banco na América do Sul ao afirmar que a carteira de projetos da instituição “já é uma fonte de financiamento importante para a infraestrutura na América do Sul”.

Portanto, se compararmos os dois governos (FHC e Lula)³⁴ veremos que o fluxo de desembolso do BNDES nos mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso declinou consideravelmente em seu segundo mandato. Em contrapartida, os

³³ Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/455143> (acesso em 03/12/2018).

³⁴ Nossa intenção é compará-los com intuito de evidenciar a maior atenção dada por Luiz Inácio Lula da Silva à inserção do Brasil no cenário internacional. “Esse crescimento substancial dos investimentos brasileiros no cenário externo via desembolsos do BNDES é perceptível, dentre outras formas, por meio da análise dos empréstimos intercompanhia e na participação de capital. Os empréstimos intercompanhia referem-se às transações financeiras entre a matriz brasileira e suas subsidiárias no exterior. Quanto à participação de capital, esse dado diz respeito às fusões e aquisições realizadas por empresas brasileiras em território estrangeiro” (VALDEZ, 2011, p. 12).

desembolsos nos governos Lula só aumentaram, destinando-se principalmente aos investimentos infraestruturais (gráfico 3):



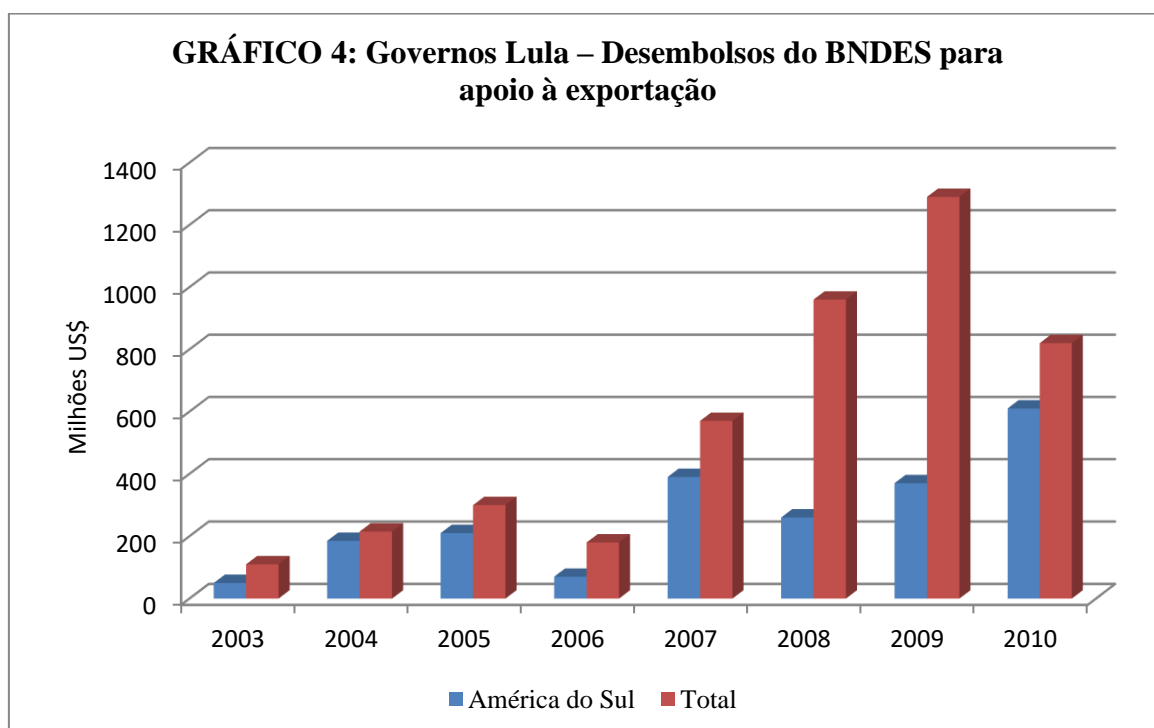
Adaptado de Valdez (2011, p. 12). Fonte:

http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000300041&script=sci_arttext

Podemos comparar, também, os desembolsos efetivos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no apoio à exportação de obras de infraestrutura³⁵ na *Era Lula* para evidenciar o peso do setor. Mesmo que o financiamento para a exportação não tenha se restringido somente à América do Sul, foi no continente que grande parte das obras de infraestrutura se destinou.

³⁵ Para expandir a capacidade exportadora das empresas brasileiras, o BNDES atua em duas frentes: apoiando a produção de bens e serviços destinados ao mercado externo (pré-embarque) e financiando a comercialização desses produtos no exterior (pós-embarque). Para competir em condições de igualdade com os concorrentes estrangeiros, os exportadores brasileiros contam com condições de financiamento compatíveis com as oferecidas no mercado internacional. Todos os recursos são desembolsados no Brasil, em reais, para os exportadores brasileiros, tanto na modalidade pré-embarque como na pós-embarque. É o que acontece, por exemplo, na venda de aviões para companhias aéreas estrangeiras ou na exportação de serviços de engenharia para obras de infraestrutura no exterior. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/onde-atuamos/exportacao/> (acesso em 03/12/2018).

Como mostra o gráfico 4, com exceção do ano de 2006, os desembolsos totais foram crescentes ao longo do período estudado, sendo o valor do último ano (2010) quase sete vezes maior do que o ano inicial (2003). O máximo de desembolsos à exportação de obras de infraestrutura nos governos Lula ocorreu no ano 2009 (US\$ 1,477 bilhões), ao passo em que para a América do Sul o pico foi em 2010 (US\$ 617 milhões). Entre 2003 e 2004, houve um crescimento de 88% na exportação de serviços de engenharia – de US\$ 120 milhões para US\$ 228 milhões. Segundo Campiello e Pesavento (2013, p. 12), a exportação de serviços acarreta a “venda de equipamentos e insumos e, na maior parte dos casos, estão inseridas em iniciativas de integração da região – como a IIRSA” (CAMPIELO; PESAVENTO, 2013, p. 12).



Adaptado de Campiello e Pesavento (2013, p. 11). Fonte:

http://www2.espm.br/sites/default/files/pagina/renata_de_siqueira_campiello_-_sul_-_ii_semic_2013_0.pdf

Assim, durante o período em questão, o acumulado de desembolsos para exportação de infraestrutura foi de US\$ 4,457 bilhões – a comparar, US\$ 325 milhões foram desembolsados com o mesmo propósito nos cinco últimos anos do governo FHC.

De acordo com o *IndexInvest Brasil*³⁶, o número total de projetos de investimentos de infraestrutura-física realizados no segundo mandato do ex-presidente Lula cresceu muito, sobretudo entre 2007 e 2008, passando de 41 a 45; sofreu contração em 2009, mas ainda houve 20 projetos; e, finalmente, o número dos investimentos realizados em 2010 se recuperou parcialmente em relação ao ano anterior, como mostra a tabela 1:

TABELA 1: Número de projetos de investimento na América do Sul

Destino	2007		2008		2009		2010	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Argentina	21	51,2	13	28,9	8	40,0	7	25,9
Bolívia	0	-	0	-	0	-	1	3,7
Chile	4	9,8	6	13,3	4	20,0	3	11,1
Colômbia	2	4,9	11	24,4	1	5,0	5	18,5
Paraguai	0	-	0	-	1	5,0	1	3,7
Peru	1	2,4	5	11,1	1	5,0	5	18,5
Uruguai	5	12,2	7	15,6	3	15,0	1	3,7
Venezuela	2	4,9	1	2,2	1	5,0	1	3,7
Total	41	100	45	100	20	100	27	100

Adaptado de Iglesias e Costa (2012, p. 16). Fonte:
<http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/09971.pdf>

De acordo com os dados, a Argentina continuou sendo muito atrativa no início do segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva. Em 2007, “o país recebeu 21 projetos de investimento, de um total de 41, respondendo por mais de 50% do número de projetos desse ano” (IGLESIAS; COSTA, 2012, p. 13).

Segundo Iglesias e Costa (2012, p. 13), “a distribuição dos investimentos brasileiros na América do Sul, tanto em relação aos investimentos realizados quanto aos anunciados, é bastante concentrada” (IGLESIAS e COSTA, 2012, p. 13). Países como

³⁶ Os investimentos diretos brasileiros nos demais países latino-americanos têm apresentado significativo crescimento nos últimos anos, embora as informações oficiais divulgadas pelo Banco Central do Brasil registrem um número ainda reduzido de operações de investimentos de empresas brasileiras na região. Os dados do BACEN subestimam os fluxos de investimento já que muitas das operações são realizadas utilizando estoques de recursos já enviados anteriormente para o exterior. Para permitir um acompanhamento mais detalhado e desagregado das tendências e características dos investimentos de empresas brasileiras na América Latina, o CINDES apresenta o Índice de Investimentos Brasileiros na América do Sul e México, atualizado trimestralmente. Disponível em: http://cindesbrasil.org/site/index.php?option=com_content&view=article&id=72:indexinvest-brasil&catid=19:indexinvest-brasil&Itemid=16 (acesso em 03/12/2018).

Argentina, Chile e Colômbia são os que mais atraíram a atenção das empresas brasileiras, com destaque para o primeiro país.

Segundo avaliações realizadas pela Revista *CartaCapital* (21/06/2014)³⁷ com especialistas e empresários, o financiamento público de obras desse tipo no exterior³⁸ foi crucial para a economia do país, devendo ser estimulado, como mostrou matéria:

O financiamento público de obras de empresas brasileiras no exterior, criticado por alguns com o argumento de que deveria ser canalizado para a infraestrutura do país, é crucial para a geração de empregos e de receita em dólares necessária à redução do déficit da balança comercial de serviços, em rápida expansão. A conclusão baseia-se nas avaliações de especialistas e empresários ouvidos por CartaCapital. Eles defendem não somente a manutenção dos financiamentos do BNDES a essas obras, como sua ampliação, por causa do impacto positivo na economia brasileira e ao acirramento da concorrência no exterior. [...] Com 2% das exportações mundiais de serviços de engenharia, o Brasil tem 18% de participação no mercado na América Latina e Caribe, atrás apenas da Espanha (30%) [...] (*Revista CartaCapital* – 21/06/2014 – acesso em 03/12/2018).

Bugiato (2016) realiza uma análise interessante do aporte dado pelo BNDES durante os governos Lula (2003-2010), dividindo todo o período de acordo com os gestores que ocuparam a presidência do Banco, que foram: Carlos Lessa (2003-2004), Guido Mantega (2005-2006) e Luciano Coutinho (2007-2010). É possível constatar com essa análise que os financiamentos e investimentos destinaram-se principalmente ao setor infraestrutural, evidenciando as preocupações do ex-presidente com a temática da integração-física regional no continente sul-americano.

Na gestão de Carlos Lessa (2003-2004), o Banco contou com linhas de atuação interligadas: “a inclusão social; a recuperação e o desenvolvimento da infraestrutura nacional; a modernização e a ampliação da estrutura produtiva; e a promoção das exportações” (BUGIATO, 2016, p. 176). Tal estratégia teve como objetivos a inclusão social e a redução das desigualdades, o fortalecimento da soberania nacional e a integração econômica com os países da América do Sul. Os desembolsos do BNDES em sua gestão foram distribuídos conforme a tabela 2:

³⁷ Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/revista/804/obras-em-varias-linguas-6655.html> (acesso em 03/12/2018).

³⁸ Os sites *Spotniks* e *Veja.com*, respectivamente, mostram 20 obras financiadas pelo BNDES para o exterior e, dentre elas, as mais caras. Disponível em: <https://spotniks.com/20-obras-que-o-bndes-financiou-em-outros-paises/>, e <http://veja.abril.com.br/economia/conheca-as-obras-mais-caras-financiadas-pelo-bndes-no-externo/> (acesso em 03/12/2018).

TABELA 2: Desembolsos do BNDES por setor – Gestão Carlos Lessa (R\$ bi)

Setor	2003	2004
Indústria	16,09	15,79
Agroindústria	4,60	6,93
Infraestrutura	10,01	15,17
Comércio e serviços	2,47	1,66
Área social	0,37	0,29
Total	33,53	39,83

Adaptado de Bugiato (2016, p. 177). Fonte: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/305078>

No setor de infraestrutura (logística, energia elétrica e transportes) os desembolsos do BNDES somaram R\$ 15,1 bilhões em 2004, um crescimento de 52% na comparação com 2003. Desse setor, “os projetos do ramo de logística, que demandaram financiamentos de R\$ 5,2 bilhões (alta de 49% na comparação com 2003), e a expansão dos financiamentos em energia elétrica no valor de R\$ 6,5 bilhões” lideraram (BUGIATO, 2016, p. 179).

Já na gestão de Guido Mantega (2005-2006), o BNDES completou uma reforma institucional interna, tornando-o ainda mais desenvolvimentista. O modelo típico de bancos comerciais e de investimento foi substituído por um modelo setorial que dividiu as áreas de operações do Banco em:

[...] área de infraestrutura e energia (petróleo, gás e fontes alternativas, energia elétrica, telecomunicações e logística); área de insumos básicos (papel e celulose, indústria química e indústria de base); área industrial (eletrônica, software, fármacos, indústria pesada, bens de consumo, comércio, serviços e turismo e agroindústria); área de mercado de capitais (investimento, fundos de investimento, acompanhamento e gestão da carteira e mercado de capitais); área de comércio exterior (integração da América Latina); área de inclusão social (desenvolvimento urbano, desenvolvimento regional, economia solidária e operações sociais); área de operações indiretas (Cartão BNDES e operações de internet, máquinas e equipamentos, projetos de investimento, acompanhamento das operações e relacionamento com agentes financeiros) (BUGIATO, 2016, p. 182-183).

Portanto, sob a presidência de Guido Mantega, a instituição aprofundou sua consolidação como um Banco de desenvolvimento ao atingir recordes de financiamentos, sobretudo para os setores da indústria e da infraestrutura. A tabela 3 mostra como foram distribuídos os desembolsos em sua gestão:

TABELA 3: Desembolsos do BNDES por setor – Gestão Guido Mantega (R\$ bi)

Setor	2005	2006
Indústria	23,44	27,1
Agroindústria	4,06	3,4
Infraestrutura	17,10	15,8
Comércio e serviços	2,38	5
Área social	0,9	-
Total	47,8	51,3

Adaptado de Bugiato (2016, p. 183). Fonte: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/305078>

E, por último, na Gestão de Luciano Coutinho (2007-2010), considerado um dos principais desenvolvimentistas da *Era Lula*, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) se concentrou em aprofundar seu processo de internacionalização, “através da instalação de unidades no exterior com a finalidade de atuar de forma complementar às suas operações externas”, principalmente no que diz respeito ao financiamento às exportações de bens e serviços e ao apoio à internacionalização das empresas nacionais (BUGIATO, 2016, p. 189). Em sua gestão os desembolsos do Banco foram distribuídos da seguinte forma (tabela 4):

TABELA 4: Desembolsos do BNDES por setor – Gestão Coutinho (R\$ bi)

Setor	2007	2008	2009	2010
Indústria	25,7	39	63,5	54
Agroindústria	5	5,6	6,9	10,1
Infraestrutura	26,4	35,1	48,7	52,4
Comércio e serviços	7,8	11,2	17,3	27,1
Outros	-	1,4	1	24,8
Total	64,9	92,2	137,4	168,4

Adaptado de Bugiato (2016, p. 189). Fonte: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/305078>

No decorrer das gestões mencionadas, houve um aumento significativo da dotação orçamentária do BNDES, isto é, o próprio governo autorizou repasses ainda maiores de recursos de fundos para o Banco, como aponta o próprio autor (BUGIATO, 2016, p. 173):

Os recursos oriundos do FAT (regulamentados pelo artigo 239 da Constituição Federal e historicamente a maior fonte do BNDES) passaram de R\$ 4,6 para R\$ 11,3 bilhões, entretanto deixaram de ser a principal fonte do banco. Em 2007 o FAT representava 52,3% da estrutura de capital do BNDES e passou para 24,1% em 2010, enquanto que o Tesouro passou de 6,3% em 2007 para 46,1% em 2010. Mediante autorização governamental, os repasses do Tesouro, que (entre outros meios) capta recursos via emissão de títulos do governo à taxa de juros Selic, tornaram-se a principal fonte do BNDES (cada transação tem suas condições específicas, como custo e prazo

de amortização), visando reforçar o caixa do banco e assegurar a oferta de financiamento para investimentos de longo prazo (BUGIATO, 2016, p. 173).

No intuito de dar maior embasamento ao trabalho, apoiamos em Carvalho (2012), que em seu estudo buscou compilar todas as referências feitas pela literatura especializada, das quais muitas delas nós também utilizamos, pelos noticiários e por fontes oficiais sobre as obras de infraestrutura que foram realizadas na América do Sul desde o início do primeiro mandato de Lula que contaram com o financiamento direto do BNDES³⁹. A autora conseguiu identificar, após árduo trabalho bibliográfico, 43 financiamentos dentro da linha de exportação de bens e serviços para a América do Sul que estão relacionados com a infraestrutura, como mostra o quadro 2:

QUADRO 2: Obras com financiamento do BNDES – América do Sul (2003-2010)

País	Projeto	Financiamento	Empresa Brasileira
Equador	Projeto Tabacondo	US\$ 65 milhões	Andrade Gutierrez
	Construção de canais e Barragens	US\$ 77 milhões	
	Estrada Quito-Guayaquil	*	
	Irrigação Manabi	US\$ 113 milhões	
	Rodovia Interoceânica	US\$ 30 milhões	Odebrecht; OAS
	Hidrelétrica ToachiPilatón	*	
	Venda de aviões para Tame	US\$ 61,6 milhões	Embraer
	Usina Hidrelétrica San Francisco	US\$ 242,9 milhões	Odebrecht
Uruguai	Aeroporto Internacional de Quito	US\$ 50 milhões	Andrade Gutierrez
	Usina Termelétrica San José	US\$ 68 milhões	Odebrecht
	Rede de distribuição de gás de Montevideu	US\$ 7 milhões	OAS
Colômbia	Linha de transmissão da Usina Termelétrica e irrigação Maldonado	US\$ 29 milhões	
	Ônibus sistema transmilenio	US\$ 28 milhões	Marcopolo
	Exportação 127 ônibus coletivos	US\$ 26,8 milhões	San Marino
	Complexo Hidroviário rio	US\$ 76 milhões	

Continua...

³⁹ Carvalho (2012, p. 12) ressalta que as possíveis conclusões feitas a partir de sua compilação de dados não “podem ser generalizadas para o conjunto dos financiamentos feitos pelo BNDES para a América do Sul, já que não contempla todas as operações”; porém, acreditamos ser um importante esforço de reunir fontes capazes de suprir a falta de um banco de dados oficial (CARVALHO, 2012, p. 12).

Continuação

	Meta		
	Ferrovía Del Carare	US\$ 650 milhões	Odebrecht; Camargo Corrêa
Peru	Carretera Praia-Yurimaguas	*	
	Carretera Huancayo-Pucallpa	*	
	Ponte Assis Brasil-Iñapari	US\$ 17,1 milhões	
	Rodovia Interoceânica Sul	US\$ 420 milhões	Camargo Corrêa; Odebrecht; Andrade Gutierrez
Bolívia	Rodovia San Inacio de Moxos	US\$ 332 milhões	OAS
	Projeto Hacia el Norte – Rurrenabaque	US\$ 199 milhões	
	Rodovia Tarija-Bernejo	US\$ 179 milhões	Queiroz Galvão
Chile	Ampliação do metrô de Santiago	US\$ 208 milhões	Alstom Brasil
	Apoio ao Transantiago	US\$ 350 milhões	Odebrecht
Paraguai	Ruta 10	US\$ 77 milhões	ARG – Minas Gerais
	Ponte rio Paraná	200 milhões	
Venezuela	Usina Hidrelétrica la Vueltona	US\$ 121 milhões	Alstom Brasil
	Metrô Caracas – Linhas III e IV	US\$ 185,5 milhões	Odebrecht
	Produção de milho – Fondafa 2	US\$ 19 milhões	Cotia Trading
	Construção do Metrô de Caracas	US\$ 934 milhões	
	Irrigação El Diluvio	US\$ 194,6 milhões	

*Não há referência ao valor do financiamento.

Adaptado de Carvalho (2012, p. 17-19). Fonte:

http://www.seminariopos2012.abri.org.br/arquivo/download?ID_ARQUIVO=483

O quadro mostra os principais países sul-americanos que receberam aporte financeiro do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) em projetos de infraestrutura-física, menos a Argentina, país que mais recebeu investimentos no período em questão e que, por se tratar do objeto de estudo de nosso trabalho, destinaremos um capítulo específico.

Outro destino fundamental dos desembolsos do Banco, além dos projetos/empreendimentos de infraestrutura-física, foi ao processo de internacionalização das transnacionais brasileiras no exterior, via empréstimos para aquisições e fusões. De forma geral, houve uma considerável expansão nos valores desembolsados durante os governos Lula pelo BNDES às empresas brasileiras.

A tabela 5 apresenta o demonstrativo⁴⁰ dos montantes liberados às empresas brasileiras pela instituição em 2004, segundo ano de seu primeiro mandato, até 2010, último ano de sua gestão como presidente; os valores contidos na tabela estão distribuídos de acordo com o porte das empresas receptoras dos desembolsos.

TABELA 5: Desembolsos do BNDES por porte de empresa (R\$ milhões)

Ano	Porte da empresa				Total
	Micro	Pequena	Média	Grande	
2004	7.842,90	1.742,00	2.993,40	27.255,50	39.833,90
2005	5.687,20	2.207,00	3.767,70	35.318,00	46.980,20
2006	4.761,10	2.269,70	4.086,50	40.200,60	51.318,80
2007	6.531,10	3.456,80	6.078,70	48.825,30	64.891,80
2008	8.139,90	5.200,90	8.505,30	69.031,70	90.877,90
2009	10.854,50	5.817,70	7.256,70	112.437,40	136.356,40
2010	21.627,80	10.266,30	13.684,30	118.161,20	163.739,40

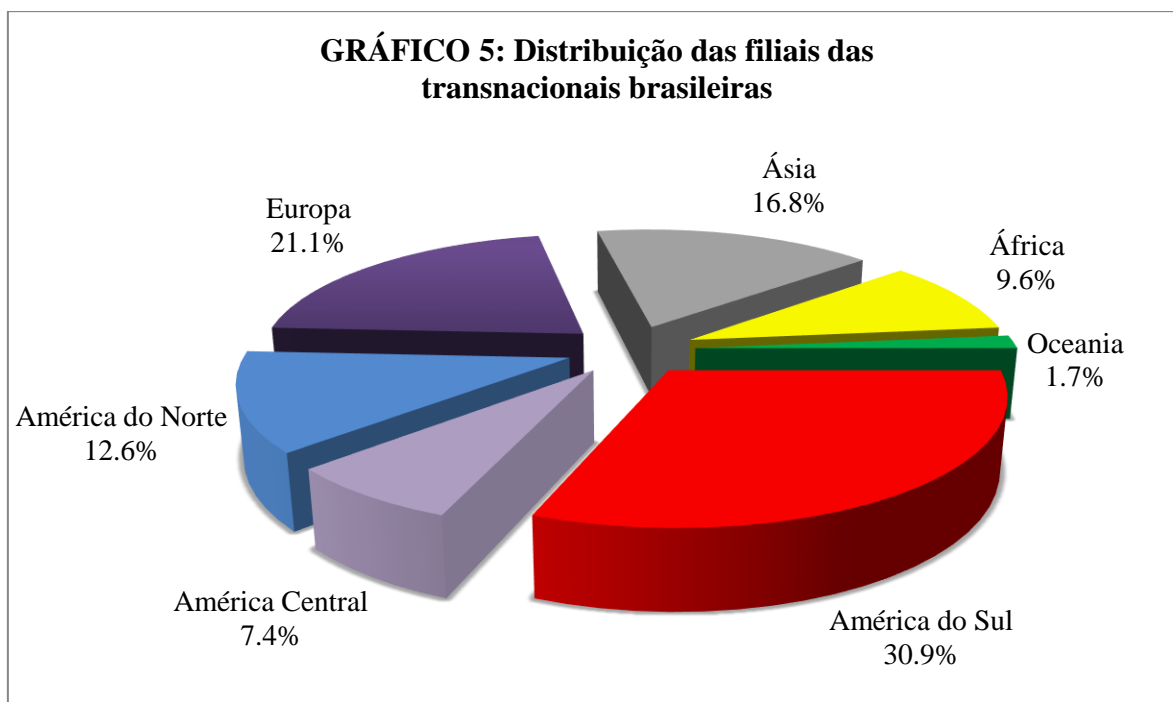
Adaptado de Oliveira (2016, p. 04). Fonte: <https://espacoeconomia.revues.org/2277>

Segundo Oliveira (2016, p. 04), além da nítida expansão dos valores dos desembolsos do BNDES nos anos posteriores a 2003, nota-se, claramente, “que as empresas de grande porte foram o destino principal do apoio financeiro concedido pelo banco” nos mandatos de Luiz Inácio (OLIVEIRA, 2016, p. 04).

Os dados analisados indicam que os investimentos brasileiros no exterior no período em questão, mesmo que não tenham se restringido somente a América do Sul, foram direcionados prioritariamente à região, sobretudo a Argentina. Segundo Sarti e Hiratuka (2010, p. 17), outra forma de avaliar a importância dos países sul-americanos no processo de internacionalização das transnacionais é avaliando “como estão sendo distribuídos os investimentos geograficamente” (SARTI; HIRATUKA, 2010, p. 17).

O gráfico abaixo mostra que, de fato, a América do Sul constituiu a principal região de localização das filiais das multinacionais brasileiras. Percebemos que em 2010, 30,9% das multinacionais atuavam no continente (como são mercados menores, em termos relativos esses 30,9% significam bem mais por país):

⁴⁰ Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/> (acesso em 03/12/2018).



Adaptado da Fundação Dom Cabral (FDC). Fonte:

<http://www.fdc.org.br/professorespesquisa/publicacoes/Paginas/publicacao-detalle.aspx?publicacao=18171>

Empresas como Vale, Petrobras, Gerdau, AMBEV e JBS-Friboi, pelo seu tamanho relativo, acabaram influenciando mais os valores dos fluxos e dos estoques. Além disso, “são empresas que têm um processo de internacionalização mais antigo por já terem uma estratégia global”, como mostra a próxima tabela (ACIOLY; CINTRA, 2010, p. 293). Neste caso, o ranking utilizado possuiu por base o indicador de internacionalização, que é composto não somente pela participação dos ativos, mas também do emprego e das vendas no mercado externo; os dados são resultado do estudo da *Sobeet-Valor*, que também possui a tendência de maior diversidade de setores e empresas no processo de internacionalização da economia brasileira (tabela 6).

TABELA 6: Índice de Internacionalização das empresas brasileiras - 2008

Empresa	Ranking	Índice de Internacionalização (%)	Empresa	Ranking	Índice de Internacionalização (%)
JBS-Friboi	1	68,4	Natura	30	10,4
Odebrecht	2	63,0	CSN	31	9,9
Gerdau	3	55,9	G Brasil	32	9,8
Metafrio	4	49,6	Perdigão	33	8,4
Coteminas	5	44,2	Acumulados Moura	34	8,4

Continua...

Continuação

Ibope	6	42,5	Indústrias Romi	35	8,2
Sabó	7	40,4	Agrale	36	7,7
Iochpe Maxion	8	39,0	Alusa	37	6,1
Magnesita	9	38,3	Aracruz	38	6,0
Marfrig	10	34,3	Portobelo	39	5,9
AMBEV	11	30,1	Banco Itaú	40	5,3
Vale S. A.	12	29,0	Totvs	41	5,3
Artecola	13	27,7	Bematech	42	4,4
Marcopolo	14	25,2	Braskem	43	3,7
WEG	15	21,2	DHB	44	3,6
Gol	16	20,6	Security Solutions	45	3,3
Embraer	17	20,2	Altus	46	3,3
Duratex	18	19,9	Inplac	47	2,7
Itautec	19	18,5	Minerva	48	2,3
Camargo Corrêa	20	17,7	M. Dias Branco	49	1,7
Stefanini	21	17,7	Marisol	50	1,5
Votorantim	22	16,8	Suzano	51	1,5
Andrade Gutierrez	23	16,3	Klabin	52	1,1
Tupy	24	16,3	Sadia	53	0,6
CI&T	25	15,7	Romagnole	54	0,3
TAM	26	12,1	Banco do Brasil	55	0,3
Bertin	27	12,0	Telemar	56	0,3
ALL	28	11,9	CEMIG	57	0,0
Petrobras	29	11,0			

Adaptado de Acioly e Cintra (2010, p. 281-282). Fonte: www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/.../livro03_insercaointernacional_vol2.pdf

Segundo Acioly e Cintra (2010), quando se consideram empresas de menor porte e com menor grau de internacionalização a América Latina e em especial a Argentina também aparecem com destaque, “em razão justamente do MERCOSUL, mas também pela maior proximidade geográfica, cultural e pela menor distância em termos de ambiente de negócios” (ACIOLY; CINTRA, 2010, p. 293).

Sendo assim, as aquisições e fusões (A&F) por parte de multinacionais brasileiras foram incentivadas nos governos do ex-presidente Lula e também tiveram aporte do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Essa estratégia de investimento direto externo (IDE) passou a ganhar maior expressão somente no segundo ano do primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, mantendo

uma tendência de crescimento, porém, representando uma parcela cada vez menor do total investido, destinado muito mais aos projetos/empreendimentos de infraestrutura-física (ACIOLY; CINTRA, 2010).

O quadro 3 mostra as principais aquisições e/ou fusões por parte de empresas nacionais com aporte financeiro do BNDES dentro e fora do Brasil, de 2004 a 2009, apontando os valores das negociações e o país de origem da empresa comprada:

QUADRO 3: Principais Operações de Aquisições e Fusões (A&F)

Empresa (adquirente)	Empresa adquirida ou fundida	Localização	Valor (US\$)	Setor	Ano
AMBEV	Interbrew	Bélgica	4.500	Bebidas	2004
Camargo Corrêa	Loma Negra	Argentina	1.025	Construção	2005
Vale S. A.	Inco Ltda	Canadá	16.727	Minério	2006
Vale S. A.	Canico Resource	Canadá	678	Minério	2006
Banco Itaú	Bank Boston Chile	Chile e Uruguai	650	Financeiro	2006
Banco Itaú	Bank Boston Brasil	Brasil	2.172	Financeiro	2006
Interbrew	Quilmes Industrial	Argentina	1.250	Bebidas	2006
Gerdau	Chaparral Steel	Estados Unidos	3.974	Siderurgia	2007
Gerdau	Quanex Corp	Estados Unidos	1.458	Metalurgia	2007
JBS-Friboi	Swift	Estados Unidos	1.400	Alimentos	2007
GP Investimentos	Negocios de Perfoacion E&P	Argentina	1.000	Serviços Petroleiros	2007
Vale S. A.	AMCI	Austrália	786	Minério e carvão	2007
Votorantim	Acerias Paz del Rio	Colômbia	494	Siderurgia	2007
JBS-Friboi	Inalca-Cremonini	Itália	329	Alimentos	2007
Gerdau	Grupo Industrial Fild	México	259	Siderurgia	2007
Marfrig	Quickfood	Argentina	141	Alimentos	2007
Petrobras	El Tordillo y La Taperá – Noble Energy	Argentina	118	Energia	2007
Marfrig	Braslo, Penasul, Agrofrango, Moy Park	Brasil, Irlanda, Reino Unido	680	Comércio Varejista	2008
NCF	Bradeco-Banco Bilbao Vizcaia	Brasil	1.382	Bancário-Financeiro	2008
Cosan	Esso Brasileira	Brasil	989	Petróleo-Gás	2008
Unibanco	Unibanco-AIG	Brasil	820	Bancário-Financeiro	2008

Continua...

Ultrapar	Chevron Brazil	Brasil	730	Petroquímica	2008
Vários	Solpart-Telecom Itália	Brasil	515	Telecomunicações	2008
Gerdau	Gerdau Macsteel	Estados Unidos	1.458	Metalurgia	2008
Votorantim	US Zinc-TPG	Estados Unidos	295	Metalurgia	2008
Gerdau	Aceros Corsa	México	101	Siderurgia	2008
Magnesita	LWB Refractories	Alemanha	952	Minérios	2008
JBS-Friboi	Smithfield Beef	Estados Unidos	565	Alimentos	2008
Gerdau	Sidenor	Espanha	287	Siderurgia	2008
JBS-Friboi	Tasman	Austrália	148	Alimentos	2008
Votorantim	Minera Atacocha	Peru	145	Minérios	2008
Vale S. A.	Rio Tinto-ativos de Potasa	Argentina	850	Produtos químicos	2009
Petrobras	Esso-Chile	Chile	400	Distribuição de combustíveis	2009
Vale S. A.	Cementos Argos	Colômbia	373	Cimento	2009
Vale S. A.	Mina de Carbon El Hatillo	Colômbia	305	Minério	2009
Votorantim	Cementos Avellaneda	Argentina	202	Cimento	2009
Bradesco	Banco Espírito Santo	Portugal	132	Financeiro	2009

Adaptado de Acioly e Cintra (2010, p. 271). Fonte:

www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/.../livro03_insercaointernacional_vol2.pdf

Segundo Campiello e Pesavento (2013, p. 14), “a primeira operação desse tipo realizada foi o financiamento para a internacionalização da JBS-Friboi, a maior empresa de carne bovina do país”, que adquiriu em 2005 a empresa Argentina Swift Armour S. A. no valor de US\$ 280 milhões (CAMPIELLO; PESAVENTO, 2013, p. 14).

Outras aquisições que também constam no quadro 3 contribuíram para o salto significativo no valor dos investimentos brasileiros diretos no exterior nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva, que foram: a fusão da AMBEV com o grupo belga Interbrew no valor de US\$ 9,8 bilhões, em 2004, que representou um investimento no exterior de US\$ 4,5 bilhões; a aquisição da empresa argentina Loma Negra por US\$ 1 bilhão por parte da construtora brasileira Camargo Correa, em 2005; a aquisição, em 2006, das empresas canadenses Inco e Canico pela Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) por US\$ 16,7 bilhões e US\$ 678 milhões, respectivamente; a aquisição das filiais brasileira e chilena do Banco de Boston pelo Banco Itaú (respectivamente, US\$ 2,2 bilhões e US\$ 650 milhões), em 2006; a aquisição, no mesmo ano, pela AMBEV (INTERBREW) da Quilmes Argentina por US\$ 1,2 bilhão; as aquisições do grupo Gerdau das empresas

americanas Chaparral Steel (US\$ 3,97 bilhões) e Quanex (US\$ 1,46 bilhão) e da mexicana Industrial Feld (US\$ 259 milhões), em 2007, dentre outras (ACIOLY; CINTRA, 2010).

Em caráter conclusivo do capítulo, as gestões presidenciais de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) foram marcadas por uma substancial melhoria nas condições macroeconômicas brasileiras refletidas em maiores taxas de crescimento econômico, “inicialmente puxadas pelo aumento das exportações de commodities agrícolas e minerais e, depois, sustentadas pelo dinamismo da demanda doméstica (consumo e investimento)”, refletindo na redução da vulnerabilidade da política externa brasileira (ACIOLY; CINTRA, 2010, p. 295). Além disso, com o incentivo ao processo de internacionalização das empresas nacionais e a atuação direta em novos mercados, o Brasil conseguiu contornar os entraves protecionistas às exportações que marcavam sua estratégia econômica e reduzir o caráter defensivo de suas iniciativas de internacionalização.

Diante do cenário estudado, defendemos, pelo exposto, que os governos do ex-presidente Lula obtiveram certo sucesso em empreender uma política externa mais ousada, estimulando a internacionalização da economia brasileira e reforçando o comprometimento do Brasil na integração sul-americana, uma vez que o governo arcou com parte dos custos da integração. Como vimos também, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) desempenhou papel ativo na expansão de transnacionais brasileiras via financiamentos, sobretudo em empreendimentos infraestruturais.

CAPÍTULO 4

INVESTIMENTOS BRASILEIROS NA ARGENTINA: AVANÇOS E CONFLITOS

A necessidade de alguma simetria ou igualdade econômica entre os países é uma das condições necessárias para o sucesso da integração, e que o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva tanto buscou em sua gestão (MALLMANN, 2010). Infelizmente, quanto a isso, mesmo após tantos esforços, observa-se ainda extrema disparidade no continente sul-americano. Muitos autores consideram que as assimetrias, juntamente com a instabilidade política, são os principais condicionantes regionais negativos à integração (MALLMANN, 2010; MARTIN, 2010; CINTRA, 2012; ARROYO, 2015).

Se analisarmos a América do Sul em seu conjunto, veremos tais assimetrias e desequilíbrios. A superfície do continente soma mais de 17 milhões de quilômetros quadrados, e nele vivem mais de 380 milhões de pessoas, que geram um produto interno bruto em torno de 1,5 trilhões de dólares, porém, suas economias são bastante desiguais, como aponta Mallmann, com dados de 2010:

Os três maiores países, Argentina, Brasil e Venezuela, ocupam 70% da superfície total; detêm 78% do PIB regional e possuem 67% da população sul-americana. Só o Brasil ocupa mais de 40% do território, detém 45% do PIB regional e possui 50% da população. A quase totalidade dos países sul-americanos é agroexportadora, com baixos índices de industrialização e diversificação econômica. De todos, o Brasil é o único em que os manufaturados superam pouco mais de 50% do total das exportações (MALLMANN, 2010, p. 22).

Ainda segundo a autora, esses dados têm sido cada vez mais evocados para “indicar os desafios que os países sul-americanos têm pela frente caso queiram viabilizar a integração regional, uma vez que ela passa necessariamente por equilibrar esses números” (MALLMANN, 2010, p. 22).

No âmbito da América do Sul, o Brasil e a Argentina se configuram como as duas principais economias do continente, e o eixo de integração mais incentivado no decorrer da história, com maior responsabilidade no sucesso ou fracasso do processo integracionista.

No que se refere à capacidade material, há uma grande concentração no Brasil. A população brasileira é a maior da região, correspondendo a quase 50% da população sul-americana. O território brasileiro é três vezes maior que o argentino, que ocupa o 2º lugar no ranking das principais economias na América do Sul, e possui uma localização

geográfica privilegiada, com acesso ao Atlântico. O país também possui abundância em recursos naturais, como florestas, recursos hídricos, petróleo, gás natural e minerais, terras férteis para a agricultura e enorme biodiversidade (CARVALHO; GONÇALVES, 2016).

Já a Argentina, em segundo lugar na hierarquia de poder regional, também possui um grande território, um percentual populacional elevado e recursos naturais diversos, ainda que bem menores que o Brasil. Além disso, é o 2º maior PIB e o melhor IDH da América do Sul, e vem demonstrando ambições de exercer a liderança regional (MALAMUD, 2012). Segue abaixo tabela com dados expressivos dos recursos materiais das duas economias no ano de 2014⁴¹ (tabela 7):

TABELA 7: Recursos Materiais – Brasil/Argentina (2014)

Indicadores	Brasil	Argentina
Demografia/Geografia		
População (milhões)	206,1	43
Área (KM ²)	8515,8	2780,4
Economia e Desenvolvimento		
PIB (US\$ bilhões)	2429,7	579,2
PIB per capita (US\$)	11790	13480
IDH	0,755	0,836
Militar		
Gastos Militares (US\$ milhões)	31954	5342
Gastos Militares (% do PIB)	1,4	0,9
Efetivo das formas armadas	729.500	105.650

Adaptado de Carvalho e Gonçalves (2016, p. 227). Fonte: <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/570>

Segundo Bueno (1997, p. 01), as relações do Brasil com a Argentina sempre foram marcadas, desde o final do século XIX, “por fases de aproximações e recuos, que

⁴¹ Segundo Carvalho e Gonçalves (2016, p. 227) “os indicadores de demografia/geografia, economia e efetivo das forças armadas foram extraídos do Banco Mundial; o IDH das estatísticas das Nações Unidas; e os gastos militares do Stockholm International Peace Institute (SIPRI). Os indicadores apresentados são referentes ao ano de 2014, pois foi o último ano em que os indicadores de todos os países foram disponibilizados”, possibilitando a comparação entre todos os países sul-americanos (CARVALHO; GONÇALVES, 2016, p. 227).

dependem de dificuldades específicas da sub-região e de fatores conjunturais, tanto hemisféricas quanto mundiais” (BUENO, 1997, p. 01). Para o autor, o processo recente de abandono relativo das rivalidades entre Brasil e Argentina culminou na formação do bloco MERCOSUL.

Em meados de 1984, pouco antes do término do regime militar no Brasil, o então presidente João Batista Figueiredo visitou a Argentina a convite da Autolatina, visando mais aproximação diplomática entre os dois países. Dois anos mais tarde, em 1986, foi assinada a *Ata para Integração Argentino-Brasileira*⁴² entre os presidentes civis Raúl Alfonsín e José Sarney; o encontro entre os dois presidentes realizado em Buenos Aires foi o ponto de partida rumo à institucionalização de um bloco econômico sul-americano que mais tarde se concretizaria: o MERCOSUL (MARTIN, 2010).

Como resultado desse encontro, foi criado o *Programa de Integração e Cooperação Econômica Argentina/Brasil*⁴³, em que foram assinados 12 protocolos. Dos assuntos tratados nos documentos, podemos destacar alguns como mais significativos:

[...] a busca e o incentivo à cooperação entre as indústrias produtoras de máquinas e equipamentos para o uso industrial, visando à modernização tecnológica (protocolo 1); incentivo a que os moinhos e o governo brasileiros comprem o trigo produzido na Argentina, em substituição ao trigo importado de outros países (protocolo 2); incentivo a um aumento no comércio entre as empresas dos dois países através da diminuição de tarifas e impostos (protocolo 3); criação conjunta de centros de estudo e pesquisa científica em economia e em biotecnologias (protocolo 9 e 10); cooperação no desenvolvimento de pesquisas em energia nuclear (protocolo 17) e assistência mútua em caso de acidente (protocolo 11); incentivo à cooperação entre as indústrias siderúrgica, automobilística e de aeronáutica, bem como entre empresas de transporte terrestre e marítimo (protocolo 12, 13, 14, 15 e 21); criação de uma moeda comum para circular nos dois países (protocolo 20) (PRAXEDES; PILETTI, 1995, p. 35).

Posteriormente, na cidade de Assunção (Paraguai) em março de 1991, novas negociações aconteceram. Paraguai e Uruguai passaram a participar do processo de integração e, na mesma ocasião, os quatro países assinaram o Tratado de Assunção, criando o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Segundo Martin (2010, p. 45), desde então, lideranças empresariais, intelectuais e políticas, tanto no Brasil quanto na Argentina, “foram se dando conta de que a antiga rivalidade decorria na verdade de uma

⁴² Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1986/b_30/ (acesso em 03/12/2018).

⁴³ Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1990/b_25_2011-10-17-15-48-37/ (acesso em 03/12/2018).

visão distorcida da História, onde um nacionalismo estreito acabara por impor antagonismos insuperáveis” (MARTIN, 2010, p. 45).

Com a ascensão de governos progressistas no Cone-Sul, essa “visão distorcida” passaria a ser substituída por discursos mais fortemente pró-integração, sobretudo nos dois países, acarretando em maiores esforços nesta direção e oposição às ideias neoliberais predominantes da década de 1990. A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil e de Néstor Kirchner na Argentina representou “a possibilidade da esquerda ou de uma centro-esquerda chegarem ao governo e promoverem reformas, como a centralidade do papel do Estado como ator econômico em um cenário de receituário neoliberal” (SOUZA, 2012, p. 488).

Neste capítulo, inicialmente resgataremos um breve histórico dos laços bilaterais entre os dois países, tecendo considerações sobre suas relações político-comerciais para, em seguida, apresentarmos os desembolsos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) na Argentina durante o período em questão (2003-2010), seja via novas instalações produtivas seja por meio de recursos destinados ao ingresso de grupos brasileiros no país vizinho via fusões e aquisições, o país que mais recebeu investimentos. Coincidimos com Saraiva (2013) ao considerar exitosa a dimensão do bloco *mercosulino* apoiado no eixo Brasil-Argentina.

Posteriormente, discutiremos como a gestão de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) interagiu com as gestões presidenciais de Néstor Kirchner (2003-2007) e início da de Cristina Fernández de Kirchner (2008-2015), abordando aproximações e pontos divergentes, e como essa relação influenciou decisivamente no papel que o MERCOSUL desempenhou na *Era Lula*.

4. 1 BREVE HISTÓRICO DAS RELAÇÕES BRASIL-ARGENTINA

Historicamente, as relações entre Brasil e Argentina oscilam entre períodos de rivalidade, competição, tentativas de aproximação e de cooperação. Os diferentes contextos em que tais países estavam inseridos, o cenário internacional de cada época, as questões internas, os formuladores da política externa, a própria economia, são todos fatores que devem ser considerados em uma análise das relações bilaterais entre os dois países que representam as principais economias sul-americanas. Para Ferreira et al. (2016, p. 121), desde suas formações históricas, a posição “que um ocupa na política

externa do outro é notável, principalmente ao analisarmos o período como um todo em que as visões mútuas foram aos poucos sendo estabelecidas”. (FERREIRA, et al., 2016, p. 121). Exatamente por isso acreditamos ser pertinente resgatar, mesmo que brevemente, o histórico das relações Brasil-Argentina, pois:

[...] os estados no Brasil e na Argentina, assim como em outros países, possuem igualmente idiosincrasias. Daí por que o estudo das políticas exteriores da Argentina e do Brasil, forças motrizes do MERCOSUL, bem como de suas relações, não apenas entre si, mas também com seus sócios – Uruguai e Paraguai – e outros países da América do Sul, demanda um conhecimento das tendências que nelas historicamente se manifestaram, sem o que não se alcançara a essencialidade, mas tão somente a acidentalidade do fenômeno político [...] (BANDEIRA, 2010, p. 43).

Entretanto, “o conhecimento da história não se pode limitar à classificação cronológica dos fatos” (BANDEIRA, 2010, p. 43), ainda que esse esforço seja importante, como indica o autor, é necessário coordenar os fatos históricos para explicá-los a partir da investigação de suas causas; buscaremos, na medida do possível, realizar essa investigação, com apoio da bibliografia estudada.

A história das relações bilaterais Brasil-Argentina revela que os laços se iniciam “sob o signo da *instabilidade estrutural* no século XIX e avançam rumo à *estabilidade estrutural pela integração* no século XXI” (CANDEAS, 2005. p. 02). Até os anos 1970, as aproximações entre Argentina e Brasil ocorreram de forma irregular, perpassando regimes tão diversos como os de Urquiza, Mitre, Roca, Sáenz Peña, Justo, Perón e Frondizi, e se intensificaram desde os anos 80 (passando igualmente por governos tão díspares como os de Videla, Alfonsín, Menem, Duhalde e Kirchner) (CANDEAS, 2005).

Segundo Candéas (2005), renomado diplomata de carreira, as relações Brasil-Argentina passaram por cinco momentos distintos, que foram: [1] instabilidade estrutural com predomínio da rivalidade (1810-1898); [2] instabilidade conjuntural e busca de cooperação com momentos de rivalidade (1898-1961); [3] instabilidade conjuntural com predomínio da rivalidade (1962-1979); [4] construção da estabilidade estrutural pela cooperação (1979-1987); [5] construção da estabilidade estrutural pela integração (desde 1986) (CANDEAS, 2005). Iremos resumir quais as principais características de cada momento, por considerarmos a análise do autor interessante e por corroborar com nossa intenção nessa sessão.

O primeiro momento, *instabilidade estrutural com predomínio da rivalidade (1810-1898)*, abrange os processos de independência da Argentina⁴⁴, ocorrido em 9 de julho de 1816, e do Brasil em 7 de setembro de 1822. O período da guerra contra o império brasileiro, conforme Candéas (2005, p. 05), “não há, na história brasileira, um capítulo ‘Guerra contra a República Argentina’. Na história argentina, contudo, figura uma ‘Guerra contra o Império do Brasil’: o que conhecemos como Guerra da Cisplatina”. O *período rosas*, em que a Argentina enfrentou o dilema entre o governo central forte, liderados por Bernardino Rivadavia, que “defendiam a primazia de Buenos Aires e uma solução institucionalizada, com um ambicioso projeto ‘civilizador’, liberal e progressista”, ou os federalistas (federação), “liderados por Juan Manuel Rosas, pragmático, autoritário e nacionalista” (CANDEAS, 2005, p. 06); as transformações estruturais dos governos Urquiza⁴⁵ e Mitre⁴⁶; a guerra do Paraguai; a relação especial com o Reino Unido; e, por fim, o antiamericanismo, que sempre esteve presente “na mentalidade argentina desde o ataque às Malvinas que precedeu a ocupação britânica”, mas que nem sempre esteve presente no Brasil⁴⁷ (CANDEAS, 2005, p. 11).

Já o segundo momento, *instabilidade conjuntural e busca de cooperação com momentos de rivalidade (1898-196)*, abarca os seguintes períodos: das transformações do até então presidente Julio A. Roca, que “firma o Tratado de Fronteira com o Brasil em 1898, abrindo período inédito de aproximação bilateral”, às transformações governamentais de Roque Sáenz Peña (1910-1914), que “atua de forma cautelosa para evitar o acirramento de tensões com o Brasil; visita o Brasil em 1910, ocasião em que

⁴⁴ Denomina-se *Guerra de Independência da Argentina* (ou das Províncias Unidas do Rio da Prata) ao conjunto de combates e campanhas ocorridos durante as guerras de independência hispano-americanas que ocorreram em diversos países da América do Sul, dos quais participaram as forças militares das Províncias Unidas do Rio da Prata, um Estado que sucedeu ao Vice-Reino do Rio da Prata e que antecedeu a República Argentina.

⁴⁵ *Justo José de Urquiza* (assassinado no Palácio San José, na cidade de Concepción del Uruguay, província de Entre Ríos, no dia 11 de abril de 1870) foi um general militar e político argentino, ocupando o cargo de presidente da Argentina entre 1854 e 1860.

⁴⁶ *Bartolomé Mitre Martínez*, nascido em 26 de junho de 1821 na cidade de Buenos Aires, foi um político, escritor e militar argentino, ocupando o cargo de presidente da Argentina de 1862 a 1868.

⁴⁷ “Ao contrário do Brasil, o intercâmbio comercial com aquele país [Estados Unidos] era pouco expressivo, tanto pelo perfil semelhante da produção agropecuária quanto pelo desvio comercial forçado pelo protecionismo norte-americano” (CANDEAS, 2005, p 11).

pronuncia a célebre frase ‘tudo nos une, nada nos separa’” (CANDEAS, 2005, p. 11); a Primeira Guerra Mundial, em que a Argentina sustentou posição neutra, “postura que não se alterou apesar da mudança de governo – que passou do Partido Conservador ao Radical (UCR), em 1916” (CANDEAS, 2005, p. 12); a Segunda Guerra Mundial, prosseguindo com a neutralidade adotada na primeira e deixando o país praticamente isolado no continente; a eleição de Juan Domingos Perón para presidente, em 1946, e as transformações que consolidaram a formação de uma “nova” classe média, que buscava “acesso equivalente ao poder político monopolizado pelas classes altas”, e a ideologia antiliberalizante, em que a Argentina “não adere aos acordos de Bretton Woods e investe em acordos comerciais bilaterais” (CANDEAS, 2005, p. 16-17); e, por último, o período dos governos militares na Argentina (1955-1958).

O terceiro momento, *instabilidade conjuntural com predomínio da rivalidade (1962-1979)*, é marcado pela existência de governos ditatoriais na Argentina e no Brasil. A Argentina, dominada por setores de direita, aprofunda o alinhamento com os Estados Unidos, condena Cuba e apoia a intervenção na República Dominicana. Com o golpe militar de 1966, instaurado pelos setores ultranacionalistas, católicos integristas e dirigentes sindicais, “o Congresso foi dissolvido, e os juízes da Corte Suprema, depostos. Suspenderam-se atividades político-partidárias e sindicais, e fecharam-se jornais”, além de prenderem e torturarem líderes políticos da oposição (CANDEAS, 2005, p. 21). A resultante desastrosa da gestão política do ministro ultraliberal Martínez de Hoz foi: aumento da dívida externa, desindustrialização, desemprego. E no Brasil a ditadura militar passou por três fases ao longo de seus 21 anos de duração. A primeira foi de legalização do regime autoritário, por meio de decretos-lei e de uma nova constituição. A segunda, de recrudescimento da repressão e da violência estatal contra os opositores da ditadura. E a terceira, de reabertura política, com a Lei da Anistia e o movimento pelas eleições diretas para presidente.

Nesse período, as relações com o Brasil alternaram momentos de tensão e estagnação. Podemos destacar os problemas de interpretação do Tratado de Paz, Amizade, Comércio e Navegação (1856); a interdição de túnel na fronteira com o Chile pelo qual passavam caminhões com mercadorias brasileiras; retaliação por parte do governo brasileiro, que fechou fronteiras para caminhões argentinos (CANDEAS, 2005). Além disso, a Argentina se inquietou com o processo de industrialização

progressivo que ocorria no Brasil durante a ditadura militar e, para piorar, o “milagre econômico” brasileiro, contrastava “com a instabilidade política e econômica argentina, acentuando sentimentos de rivalidade e desconfiança” (CANDEAS, 2005, p. 22).

Ainda segundo o autor, o quarto momento, *construção da estabilidade estrutural pela cooperação (1979-1987)*, possibilitou um “salto qualitativo extraordinário, elevando de forma irreversível o patamar dos laços bilaterais” entre Brasil e Argentina (CANDEAS, 2005, p. 23). Primeiramente, devido os esforços de entendimento em torno da demanda energética gerada pela industrialização brasileira, especificamente o potencial hidrelétrico de Itaipu, além de programas nucleares. Em segundo lugar, os processos de redemocratização das duas nações, principalmente do Brasil, contribuíram para acentuar o estreitamento bilateral, como aponta Candeads (2005, p. 26):

Com a redemocratização do Brasil, em 1985, registram-se avanços históricos na relação com a Argentina, lançando os fundamentos de uma ‘cultura de amizade e integração’ e elevando ainda mais o patamar da relação bilateral, mais uma vez de forma irreversível. Os presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín realizam encontro em Foz do Iguaçu, inauguram a ponte Tancredo Neves e assinam documentos fundacionais da nova etapa de construção da estabilidade estrutural: a Declaração de Iguaçu e a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear, que sublinha a vocação pacífica dos projetos nucleares (CANDEAS, 2005, p. 26, grifo nosso).

Podemos interpretar que a partir do término dos regimes ditatoriais e reconstrução da democracia nos dois países, “torna-se obsoleta a hipótese de conflito e se inaugura a fase de construção da estabilidade estrutural no relacionamento entre os dois países pela via da cooperação” (CANDEAS, 2005, p. 23).

E, por fim, o quinto e último momento, *construção da estabilidade estrutural pela integração (desde 1986)*, que mais nos interessa justamente por adentrar no recorte temporal de nossa pesquisa, evolui da cooperação para a integração. Um marco importante para essa transição foi a *Ata para a Integração Brasileiro-Argentina*, assinada por Alfonsín e Sarney, em 1986, e a criação da Comissão de Execução do Programa de Integração binacional. Desde então, a partir de um enfoque integracionista e flexível, “busca-se estender o processo de integração a outros países da América do Sul, a começar pelo Cone-Sul” (CANDEAS, 2005, p. 26).

Em caráter conclusivo, o autor afirma que as relações Brasil-Argentina passaram “de conjuntural a estrutural, independentemente do regime político (ditadura, democracia) ou da situação econômica (inflação, crise, estabilidade, crescimento)” (CANDEAS, 2005, p. 02). Contudo, é evidente que o aprofundamento da democracia e

do desenvolvimento econômico fortaleceu estruturalmente a relação bilateral entre os dois países, sobretudo no âmbito integracionista. E, finalmente, Candeas (2005, p. 3-4) encerra:

Em síntese, de um lado, múltiplos fatores intervêm nas relações Brasil-Argentina, nenhum dos quais sendo determinante de forma isolada: geografia, rivalidade estratégica, economia, burocracias de Estado, política interna (disputa entre modelos de desenvolvimento). O impacto diferenciado desses fatores em distintos momentos da história explica a ‘incongruência epidérmica’ dos laços bilaterais. De outro lado, há fatores recentes que constroem uma ‘coerência estrutural’ baseada na estabilidade e na integração: superação de desconfianças, intercâmbio cultural e turismo (que gera maior conhecimento recíproco e simpatia), cadeias produtivas, estratégias conjuntas de exportação e negociação multilateral, afinidades políticas. Fatores que conformam uma *sociedade estratégica*, que vai além da ‘aliança estratégica’, e viabilizam a construção de poder compartilhado (CANDEAS, 2005, p. 3-4).

Outro autor que realiza uma análise importante sobre as relações Brasil-Argentina é Moniz Bandeira⁴⁸, notável intelectual brasileiro e um dos pioneiros no estudo das Relações Internacionais no Brasil. Para Bandeira (2010) é necessário compreender as relações Brasil-Argentina no contexto da relação tripartite que envolve os Estados Unidos, pois as relações entre os dois países não podem ser estudados apenas bilateralmente, mas devem ser encarados na perspectiva mais ampla das *geopolíticas mundiais* de poder (BANDEIRA, 2010).

Assim como Candeas (2005), Bandeira (2010, p. 47) resgata nessa obra o histórico das relações bilaterais entre os dois países, desde a guerra contra o Paraguai, em 1864, em que “o Brasil formou a Tríplice Aliança com a Argentina e o Uruguai, quando a Guerra de Secessão, nos EUA, chegava ao fim” (BANDEIRA, 2010, p. 47). O autor se debruça em uma análise exaustiva de inúmeros fatos históricos que contribuíram, direta ou indiretamente, para o estreitamento dos laços entre Brasil e Argentina, com destaque para: as consequências da Guerra da Tríplice Aliança e a rivalidade Brasil-Argentina; a Proclamação da República no Brasil e as relações com a Argentina; os avanços e entraves em relação à jurisdição sobre o Rio da Prata,

⁴⁸ *Moniz Bandeira* era doutor em Ciência Política pela USP, professor aposentado de história da política exterior do Brasil na Universidade de Brasília e professor-visitante nas universidades de Heidelberg, Colônia, Estocolmo, Buenos Aires, Nacional de Córdoba e Técnica de Lisboa. O cientista político era especialista em política exterior do Brasil, principalmente com a Argentina e os Estados Unidos. Em 2015, foi indicado ao Prêmio Nobel de Literatura pela União Brasileira de Escritores (UBE), em reconhecimento pelo seu trabalho como "intelectual que vem repensando o Brasil há mais de 50 anos". Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/morre-aos-83-anos-o-cientista-politico-moniz-bandeira> (acesso em 03/12/2018).

envolvendo Brasil, Argentina e Uruguai; o tratado de 1941 entre os dois países para formar uma união aduaneira; a política do embaixador norte-americano Spruille Braden⁴⁹ e as pressões dos EUA sobre o Brasil e a Argentina; a ascensão de Perón no poder, sua política latino-americana, as alianças anti-Perón, além da queda de Getúlio Vargas e o apoio de Juan Domingo Perón à volta dele ao governo brasileiro; a Revolução Libertadora na Argentina e as eleições de Juscelino Kubitschek e João Goulart no Brasil; a VIII Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores das Américas, realizada na cidade uruguaia de Punta del Este, entre 22 e 31 de janeiro de 1962, e a expulsão de Cuba da Organização dos Estados Americanos (OEA); o golpe no Brasil, a posição de John Fitzgerald Kennedy e o golpe de Estado na Argentina; os golpes militares na América Latina como fenômeno da guerra fria; o Pacto Andino e a proposta da união aduaneira entre o Brasil e a Argentina; os Estados Unidos e a redemocratização na Argentina, Brasil e Uruguai; o Consenso de Washington e a cartilha neoliberal como fatores do contexto periférico sul-americano e as discrepâncias Argentina-Brasil; O Tratado de Assunção e a formação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL); a resistência brasileira à ALCA e o projeto da Área Livre de Comércio Sul-Americana (ALCSA); a crise financeira da Argentina e as tensões com o Brasil (BANDEIRA, 2010).

Em relação ao MERCOSUL, considerado aqui como um dos principais mecanismos de adensamento do processo de integração regional nos governos Lula, Bandeira (2010, p. 561) interpretou que o bloco também representou uma iniciativa de resistência aos desígnios dos Estados Unidos, sobretudo o Brasil:

Do Brasil partia, realmente, a maior resistência aos desígnios dos EUA, que não somente queria implantar a ALCA como pressionavam no sentido de antecipar a vigência de 2005 para 2003, de modo que pudessem ampliar as exportações em 30% e assegurar o crescimento do seu PIB a uma taxa de 4 a 4,5% ao ano. E sem sua adesão o estabelecimento da ALCA frustrar-se-ia, pois o MERCOSUL, com um PIB de US\$ 1,0 trilhão, equivale a mais da metade do PIB de toda a ALADI, da ordem aproximada de US\$ 1,7 trilhão, em 1991, representava 10,3% do mercado das Américas e, dentro deste, o Brasil, cujo mercado equivalia a 2/3 do mercado da região. Conforme Lia Vals Pereira, coordenadora de Projetos/IBRE salientou, os EUA, com 76,2%, e o Canada, com 5,4%, responderam, em 1998, por 81,6% do total do PIB da

⁴⁹ *Spruille Braden* (1894-1978) foi um diplomata americano, empresário, lobista e membro do Conselho de Relações Exteriores. Ele serviu como embaixador de vários países da América Latina e como Secretário de Estado Adjunto para Assuntos do Hemisfério Ocidental. Ele é notável por suas atividades intervencionistas e seu papel proeminente em vários golpes de Estado.

ALCA, se ela estivesse implantada, enquanto o do conjunto da América Latina, inclusive o México e o Caribe, representou apenas 18,4%, dos quais a participação do MERCOSUL correspondeu a 10,3%. Destarte, a ALCA sem o MERCOSUL, e em especial, sem o Brasil, representaria um ganho relativamente pequeno de mercado para os EUA (BANDEIRA, 2010, p. 561, grifo nosso).

Fica evidente que, de fato, “o esforço do Brasil, mediante a integração com a Argentina, visava unificar um espaço econômico, tendo como cerne o MERCOSUL, e ampliá-lo”, formando, por conseguinte, [...] “não apenas uma simples área de livre comércio, mas evoluir da união aduaneira para um mercado comum, base de um Estado supranacional” [...] (BANDEIRA, 2010, p. 575).

Acreditamos que nos governos do ex-presidente Lula a estratégia de inserção regional brasileira deu o “tom” das relações bilaterais com o governo argentino (primeiramente com Néstor Kirchner, de 2003 a 2007, e depois com Cristina Fernández de Kirchner), o que foi positivo, pois adensou as iniciativas integracionistas (ver quadro 4):

QUADRO 4: Relações Brasil-Argentina

Períodos	Relações bilaterais
1810-1898	Instabilidade Estrutural com predomínio da rivalidade
1914-1961	Instabilidade conjuntural e busca de cooperação com momentos de rivalidade
1962-1979	Instabilidade conjuntural com predomínio da rivalidade
1980-1988	Construção da estabilidade estrutural pela cooperação
1989-2002	Construção da estabilidade estrutural pela integração sul-americana
2003-2010	Adensamento da estabilidade estrutural pela integração sul-americana

Adaptado de Candeas (2005, p. 03). Fonte: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n1/v48n1a07.pdf>

Em síntese, ao longo das duas décadas passadas, marco histórico do apogeu dos ideais liberalizantes no Brasil, os dois países “passaram por diferentes momentos de

desenvolvimento de políticas econômicas e questões de cunho fortemente político, como os processos de redemocratização” (OLIVEIRA, 2012, p. 69). Entretanto, como exposto no quadro acima, “tais momentos acabaram por ser coincidentes nos dois países, se forem pensados os governos de Alfonsín e Sarney, ou de Menem e Collor ou Cardoso” (OLIVEIRA, 2012, p.69). Já neste início de século, a situação do Brasil frente à América do Sul, principalmente em relação à Argentina, vem evoluindo para melhor. “A melhora pode ter sido modesta, inferior à desejada e à possível, mas parece inegável” (BATISTA JR. 2005, p. 65).

O novo cenário político, denominado por alguns analistas de pós-neoliberal, abriu novas perspectivas para a integração sul-americana, as relações bilaterais Brasil-Argentina e o bloco MERCOSUL, perspectivas otimistas alimentadas pela ascensão de partidos ou coligações reformistas, de “esquerda” ou “centro-esquerda”, com as eleições presidenciais de Néstor Kirchner e Luiz Inácio Lula da Silva:

A ascensão dos governos de Néstor Kirchner e Lula da Silva, na Argentina e no Brasil, colocou para aqueles da corrente de pensamento progressista a expectativa de aprofundamento do processo de integração com maior articulação econômica, mais institucionalização e a construção de uma parceria mais sólida no campo político (SARAIVA; RUIZ, 2009, p. 159-160).

Nesse contexto, os dois governantes trabalharam na recuperação da essência “política do processo de integração, abandonada em razão das diretrizes neoliberais dos anos noventa, essência que se expressou nas ideias de autonomia e anti-hegemonia” (GRANATO, 2012, p. 83). Tanto Kirchner quanto Lula enfatizaram a grande convergência de valores e objetivos de seus governos, segundo o *Comunicado Conjunto de Imprensa de 11 de junho de 2003*⁵⁰, do qual se destacava a propriedade outorgada ao bloco econômico Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), através do aprofundamento de sua agenda, ultrapassando os aspectos meramente comerciais previstos no Tratado de Assunção (GRANATO, 2012). Discutiremos melhor, na última sessão deste capítulo, como a gestão de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) interagiu com as gestões presidenciais de Néstor Kirchner (2003-2007) e Cristina Fernández de Kirchner (2008-

50

Disponível

em:

http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N92_1Sem_2003.pdf (acesso em 03/12/2018).

2015), abordando aproximações e pontos divergentes no âmbito da integração regional sul-americana.

Por enquanto cumpre destacar que o eixo integracionista Brasil-Argentina, como elemento aglutinador, se apresenta como:

[...] o caminho real para consolidar a unidade sul-americana. A profundidade e o grau de confiança alcançado nas relações bilaterais, principalmente a partir de 2003, permitiram, aos países do eixo, fundamentar uma interpenetração econômico-comercial, político-institucional, cultural e de defesa. Além disso, projetou uma visão comum, compartilhada, da integração regional, que ganhou densidade nos âmbitos do MERCOSUL e da UNASUL na maioria dos casos, e, seguindo o fiel exemplo histórico, através da multilateralização de suas propostas bilaterais [...] (GRANATO, 2012, p. 91-92).

Ainda que, no “decorrer da evolução do processo de integração, foram se desenvolvendo percepções diferentes no interior dos respectivos aparatos governamentais”, Brasil e Argentina procuraram promover e solidificar a estratégia de um projeto de desenvolvimento econômico e social equitativo para o continente (SARAIVA; RUIZ, 2009, p. 149). Segundo Granato (2012, p. 92), “ambos os países têm assumido o desafio, enquanto sócios maiores, de aprofundar a industrialização, preservando as identidades culturais e favorecendo um crescimento e desenvolvimento harmonioso na sub-região” (GRANATO, 2012, p. 92).

E, por fim, dois marcos atuais que corroboram com o pressuposto de que o eixo Brasil-Argentina se tornou, de fato, o principal eixo integracionista no período recente, foram a criação do *Dia da Amizade Brasil-Argentina* e o *Seminário Integração da América do Sul: 1º Encontro Brasil-Argentina*. Segundo site oficial do Senado Federal⁵¹, o dia 30 de novembro passou a ser comemorado o “Dia da Celebração da Amizade Brasil-Argentina”, como estabeleceu o projeto de lei (PLS 55/05) aprovado em decisão terminativa em 15 de março de 2004, segundo do primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva como presidente, pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE). O *Memorial da América Latina*⁵² evidenciou a importância da data, em matéria⁵³ publicada em 30 de novembro de 2016:

⁵¹ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2008/03/06/aprovada-criacao-de-dia-da-amizade-brasil-argentina> (acesso em 03/12/2018).

⁵² O *Memorial da América Latina* é uma Fundação de Direito Público, sem fins lucrativos, mantida pelo Governo do Estado de São Paulo. Inaugurado em 18 de março de 1989, na cidade de São Paulo, o Memorial foi concebido para promover a integração cultural e política dos povos de língua portuguesa e

A data é celebrada anualmente para recordar o encontro dos presidentes Raúl Alfonsín e José Sarney em 1985, na cidade brasileira de Foz de Iguazu, quando firmaram a Declaração de Iguazu, tratado que lançou a ideia de integração econômica e política entre os países. O acontecimento histórico, além de representar um marco no processo de aproximação, significou também o primeiro passo para a criação do MERCOSUL, bloco econômico da América do Sul. Mais que um mero acordo comercial, 31 anos depois de firmada a Declaração, a amizade entre Brasil e Argentina evidencia o esforço para o desenvolvimento das economias e o fortalecimento da capacidade dos dois Estados de conduzir um processo de melhoria da qualidade de vida de seus povos. Viva a amizade brasileira-argentina! (*Memorial da América Latina – 30/11/2016 – acesso em 03/12/2018*).

Já o *1º Encontro Brasil-Argentina*, promovido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), ocorreu nos dias 13 e 14 de 2004 no auditório do BNDES, no Rio de Janeiro. O objetivo central do Seminário era contribuir para pensar o processo de integração da América do Sul, suscitando projetos de infraestrutura de interesse do governo da Argentina e a participação de empresas brasileiras na implementação desses projetos, como mostrou matéria publicada no site oficial do Banco⁵⁴:

Participam do encontro, representantes de Governo dos dois países, como BNDES, Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE), Banco de la Nación Argentina (BNA) e do empresariado brasileiro. Durante o evento, serão discutidos projetos de áreas como rodovias, ferrovias, transportes em geral e energia. As empresas exportadoras brasileiras apresentarão suas experiências no mercado sul-americano, destacando o potencial de parceria entre os dois países. O BNDES, o BICE e o BNA discutirão as possibilidades de financiamento para apoiar os projetos apresentados, dando início à implementação do Acordo Marco de Cooperação, firmado recentemente entre as três instituições (*Site oficial – BNDES – 12/05/2004 – acesso em 03/12/2018*).

Enfim, o eixo Brasil-Argentina pode ser interpretado como parte do lento e complexo amadurecimento de uma relação secular entre os dois gigantes da América do Sul. Como vimos os vínculos históricos entre ambos os países, ainda que não sejam lineares, configuram uma curva em ascensão permanente. Apesar de reviravoltas pontuais, a Argentina tem sido um dos países mais importantes para a política externa

hispano-americana como sonhava o ex-governador André Franco Montoro. Disponível em: <http://www.memorial.org.br/o-memorial/> (acesso em 03/12/2018).

⁵³ Disponível em: <http://www.memorial.org.br/2016/11/30-de-novembro-o-dia-da-amizade-brasil-argentina/> (acesso em 03/12/2018).

⁵⁴ Disponível em: https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20040512_not792 (acesso em 03/12/2018).

brasileira, sobretudo no período recente. Concordamos com o Itamaraty⁵⁵, concordamos que a Argentina foi e continua sendo um dos principais parceiros políticos e econômicos do Brasil. As relações bilaterais com o país vizinho são estratégicas para a inserção do Brasil na região e no mundo, e a construção de uma relação política de confiança e cooperação com a Argentina têm contribuído para a constituição de um espaço regional integrado.

Portanto, a manutenção e o estreitamento das relações com a Argentina são de fundamental importância para a estratégia brasileira de promover o fortalecimento econômico e político da América do Sul, visando ao estabelecimento da região como um dos polos de um sistema mundial multipolar. Segundo o *Jornal Carta Maior*⁵⁶, um portal à esquerda, as grandes potências imperialistas também sabem da força de uma aliança estratégica entre Brasil e Argentina, e lutam, claramente, contra:

Unidas, as duas nações podem elevar toda a América do Sul para um patamar superior no concerto das nações. Por isso, os países hegemônicos agem permanentemente no sentido de frear as aproximações entre Brasília e Buenos Aires, fomentando as ideias de conflito, antipatia, ódio e competição (*Jornal Carta Maior* – 30/11/2015 – acesso em 03/12/2018).

Mesmo com os entraves do processo integracionista, com o aprofundamento das relações bilaterais Brasil-Argentina marcado por momentos de conflito/competição na dimensão comercial, procuraremos evidenciar, na próxima sessão, que tal dimensão foi marcada pelo elevado percentual de investimentos, tendo impactos significativos em setores estratégicos das duas economias, sobretudo na infraestrutura e indústria. Entre 2003 e 2015, por exemplo, período que abrange os dois mandatos de Luiz Inácio e o primeiro mandato de sua sucessora (Dilma Rousseff), a corrente de comércio bilateral elevou-se de US\$ 9,24 bilhões para US\$ 23,09 bilhões, um crescimento de 150%. No período, as exportações brasileiras para a Argentina cresceram de US\$ 4,56 bilhões para US\$ 12,8 bilhões, incremento de 181%⁵⁷.

⁵⁵ O Itamaraty mostra a cronologia das relações bilaterais entre os dois países sul-americanos. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/4785-republica-argentina> (acesso em 03/12/2018).

⁵⁶ Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?%2FEditoria%2FPolitica%2FRelacoes-Brasil-Argentina-tudo-nos-une-e-nada-nos-separa%2F4%2F35074> (acesso em 03/12/2018).

⁵⁷ Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/4785-republica-argentina> (acesso em 03/12/2018).

Já no plano político, explanaremos como a proximidade com a Argentina constitui pilar importante do esforço de construção de um espaço de cooperação e integração no continente sul-americano. A alta densidade da cooperação política entre ambos os países refletiu nos frequentes encontros e visitas bilaterais em nível presidencial e ministerial.

Finalmente, entendemos que qualquer iniciativa de associação regional na América do Sul faz-se inviável sem o protagonismo oriundo da conexão entre Brasil e Argentina, “ao atentarmos para o fato de que tais iniciativas exigem convergências e acordos políticos de tal magnitude que pressupõem, em essência, a aliança estratégica entre os dois países” (GRANATO, 2012, p. 71); mostraremos nas próximas sessões que, de fato, o interesse dos governos das principais “peças” da geopolítica sul-americana (Brasil e Argentina), esteve em aprofundar o entendimento político e a integração bilateral/regional.

4. 2 DESEMBOLSOS DO BNDES PARA A ARGENTINA

Nos anos 1990, que antecedem as gestões presidenciais de Luiz Inácio Lula da Silva, o Brasil investiu pouco no exterior, mesmo assim despontou “como um dos principais realizadores de IED da América Latina”, processo que se acentuou com Lula na presidência. E a “Argentina aparece como um dos principais receptores desses investimentos entre os países da região” (GOMES, 2011, p. 07), o principal parceiro-comercial sul-americano do Brasil na *era Lula*, e, conforme Gomes (2011, p. 08):

Não é de surpreender que a Argentina tenha tradicionalmente figurado entre os principais destinos dos investimentos do Brasil no exterior e, mais recentemente, a intensificação do processo de internacionalização das empresas brasileiras tem como um de seus importantes propulsores a expansão das atividades produtivas na direção do mercado argentino (GOMES, 2011, p. 08).

O investimento direto realizado no exterior aumentou significativamente nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) devido sua política externa de incentivo ao processo de internacionalização de empresas brasileiras. Segundo Acioly e Cintra (2010, p. 285), a iniciativa do governo de apoio à internacionalização se tornou ainda mais “explícita na Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), lançada em 2007, em especial nos programas voltados para expandir a liderança internacional, como nos setores de mineração, petróleo e petroquímica, celulose e papel, carnes” e,

sobretudo, de infraestrutura-física (ACIOLY; CINTRA, 2010, p. 285). Já do ponto de vista operacional, o principal instrumento foi o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no financiamento da infraestrutura física sul-americana e no expansionismo das transnacionais, via operações de empréstimo e de capitalização.

Os autores realizam um estudo interessante sobre o processo de internacionalização da economia brasileira no período recente, compilando dados dos anos 2001, 2007 e 2008 para demonstrar a importância do MERCOSUL e dos demais países sul-americanos no total de investimento recebido, sobretudo a Argentina. Entre 2001, penúltimo ano da gestão de Fernando Henrique Cardoso, e 2006, término do primeiro mandato de Lula da Silva, o crescimento do investimento nos países selecionados (países sul-americanos) “foi de 13,5%, passando de US\$ 6,03 bilhões para US\$ 6,84 bilhões” (ACIOLY; CINTRA, 2010, p. 288-289). Em 2008, apesar da crise econômica, o estoque de investimento brasileiro direto no exterior (IBDE) na região atingiu US\$ 7,87 bilhões, com crescimento de 15% frente a 2007.

Tomando como base de análise o período de 2001 a 2007, o estoque de IBDE aumentou para todos os países da América do Sul, com destaque especial para os investimentos na Argentina, que acumularam US\$ 2,5 bilhões em 2007. Para Acioly e Cintra (2010, p. 289), “a Argentina continua sendo o principal país receptor de investimentos brasileiros na região, apresentando um crescimento de quase 40% entre 2001 e 2007” (ACIOLY; CINTRA, 2010, p. 289). Na tabela 8, os dados para 2001, 2007 e 2008 são apresentados com a participação relativa no total de investimento:

TABELA 8: Estoque de investimento brasileiro direto nos principais países da América do Sul (US\$ milhões)

Países	2001		2007		2008		Crescimento
	US\$	%	US\$	%	US\$	%	%
Argentina	3.603	28,6	2.496	6,3	3.521	7,3	96,8
Uruguai	1.789	14,2	2.030	5,2	2.518	5,2	30,1
Paraguai	58	0,5	125	0,3	169	0,4	191,4
Peru	50	0,4	587	1,5	249	0,5	398,0
Chile	160	1,3	526	1,3	417	0,9	160,6
Venezuela	40	0,3	222	0,6	296	0,6	640,0
Colômbia	130	1,0	203	0,5	331	0,7	154,6
Bolívia	51	0,4	64	0,2	59	0,1	15,7
Equador	72	0,6	40	0,1	33	0,1	54,2
MERCOSUL	5.450	43,2	4.651	11,8	6.208	12,9	13,9
Subtotal	6.029	47,8	6.843	17,4	7.875	16,4	30,6
s/paraíso fiscal	12.606	100	39.357	100	47.995	100	280,7
Total	49.689		103.923		122.140		145,8

Adaptado de Acioly e Cintra (2010, p. 289-290). Fonte:

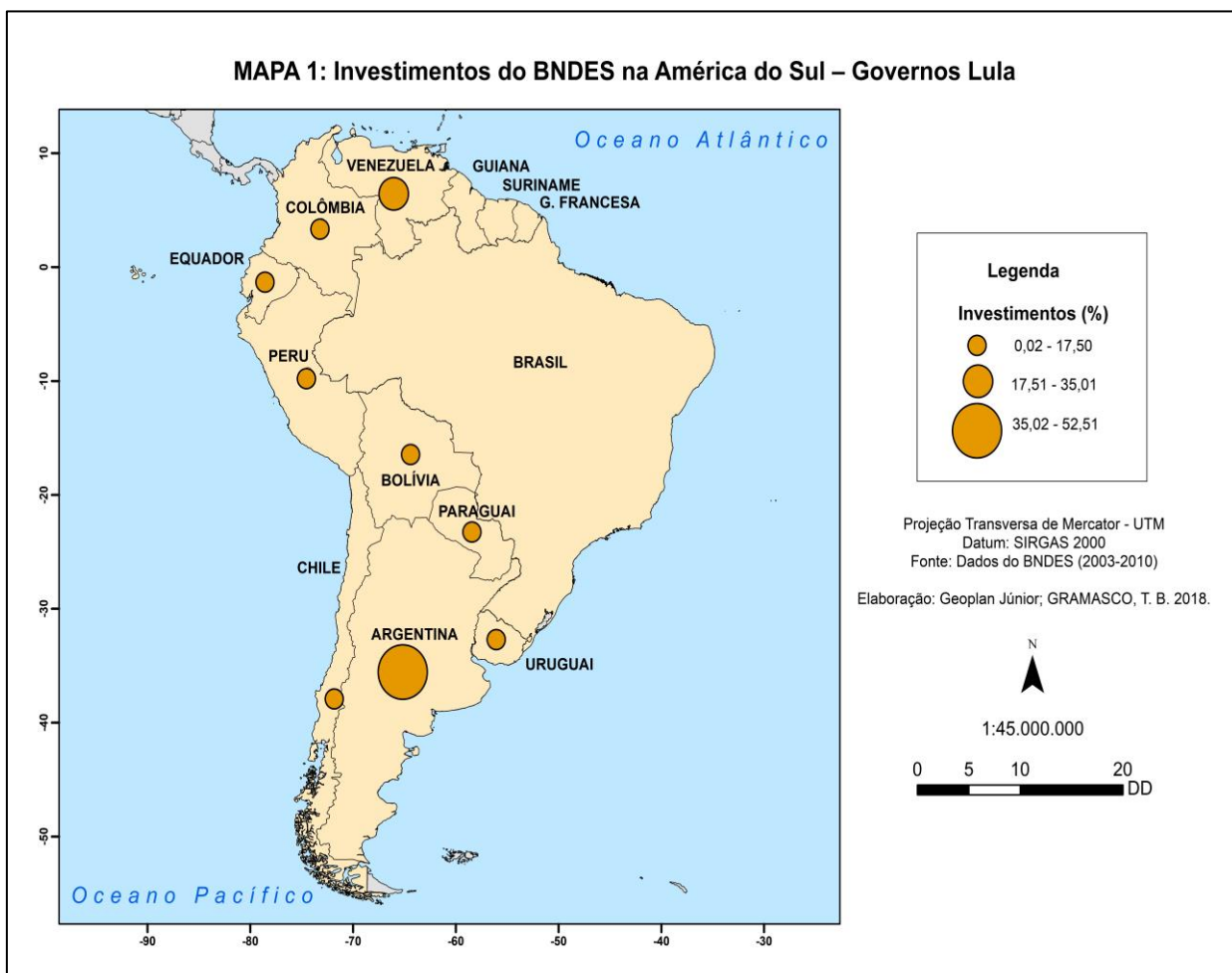
www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/.../livro03_insercaointernacional_vol2.pdf

Uma das principais premissas que guiaram a política externa de Luiz Inácio foi “a ideia de que uma presença mais proeminente na região seria compatível com laços mais estreitos com a Argentina” (LIMA; HIRST, 2009, p. 58). Para o ex-presidente, o estreitamento das relações com o país vizinho seria e deveria ser conquistado a partir do fortalecimento do bloco mercosulino.

Após buscar aprofundar o eixo Brasil-Argentina no primeiro mandato de seu governo, Lula da Silva prosseguiu dando continuidade ao incentivo das relações bilaterais entre os dois países, sobretudo no âmbito do MERCOSUL. É evidente que, conflitos e desentendimentos pontuais muitas vezes esfriaram o avanço dos acordos, principalmente devido ao expansionismo brasileiro adquirir ares de um suposto imperialismo, despertando, por conseguinte, certa desconfiança devido à massiva presença de empresas brasileiras em território argentino. Contudo, ressaltamos que o governo argentino demonstrou entusiasmo com a reeleição do ex-presidente brasileiro em 2007.

Neste cenário, o BNDES, via operações de empréstimo para multinacionais brasileiras comprarem suas rivais e se fundirem (Aquisição & Fusão), além dos projetos infraestruturais que também contaram com o aporte do Banco, tornou-se o principal “braço-financeiro” do governo no país vizinho. O mapa abaixo mostra o percentual de

investimento que cada país sul-americano recebeu do Banco nacional brasileiro no período, evidenciando o peso da Argentina (ver mapa 1):



Segundo Gomes (2011, p. 36), entre 2003 e 2008, “as entradas de IED na economia argentina aumentaram em cinco vezes, passando de US\$ 1,652 bilhão em 2003, para próximo de US\$ 8,853 bilhões em 2008” (GOMES, 2011, p. 36). Em 2008, mesmo no auge da crise financeira internacional, a taxa de aumento registrada foi de 36,7% em relação ao ano anterior, o maior percentual de crescimento de entrada de IED entre os países da América Latina (GOMES, 2011).

Em relação aos tipos de investimentos realizados no país vizinho, dados do *Centro de Estudios para la Producción (CEP)*⁵⁸ sugerem que:

[...] entre 2003 e 2007 aproximadamente 70% dos fluxos externos foram destinados à formação de capital, ou seja, à criação de novas plantas produtivas e/ou ampliação das instalações existentes. O restante, em média 30%, foi utilizado nas operações que implicaram mudanças na estrutura de propriedade das empresas. Cabe ressaltar que, apesar dos números positivos observados em 2008, o volume negociado em termos de F&A reduziu-se consideravelmente em relação aos anos anteriores. No último ano, apenas 12%, contra 30% em 2007, do total de anúncios de investimentos oriundos de capital estrangeiro foram destinados a essas operações, sendo que a maior parcela dos investimentos realizados, 88%, recaiu sobre a formação de capital [...] (GOMES, 2011, p. 36).

Para a autora, a expressiva queda pode ter ocorrido em decorrência das incertezas geradas pela crise financeira internacional deflagrada em 2008, “levando as empresas a não arriscarem na aquisição de novos negócios, mas sim ampliarem as unidades produtivas existentes” (GOMES, 2011, p. 36). Se considerarmos que a ampliação da capacidade produtiva, das empresas já instaladas, é o mais interessante do ponto de vista da geração de empregos e renda, é possível afirmar que qualitativamente os investimentos de grupos brasileiros no país vizinho foram sendo incrementados.

Analisando a tabelas 9 reforçamos esses argumentos. Podemos citar como exemplo, na modalidade de investimento aquisição e fusão (A&F) na Argentina durante os governos Lula, diversas operações: a produção argentina de cimento é controlada pelos grupos Camargo Corrêa e Votorantim, respectivamente, com as subsidiárias Loma Negra e Cementos Avellaneda. JBS e Marfrig absorveram diversos frigoríficos e passaram a controlar o abate de animais e a exportação de carnes na Argentina. Santista e Alpargatas, sob controle do grupo Camargo Corrêa, dominavam a produção, respectivamente, das indústrias têxteis e calçadistas. Itaú e Banco do Brasil – por meio do Banco Patagônia – detêm importantes participações do mercado bancário local argentino. Gerdau e Votorantim estão entre os principais produtores de aços longos com as subsidiárias Sipar Aceros e Acerbrag, respectivamente. A Petrobras avançou na exploração de petróleo, refino e distribuição de derivados no país vizinho (SPOSITO & SANTOS, 2012) (ver tabela 9):

⁵⁸ Organismo da Secretaría de Industria, Comercio y de La Pequeña y Mediana Empresa, subordinada ao Ministério de Producción.

TABELA 9: IED na Argentina por tipo de operação (%)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Fusões e Aquisições	31	27	32	40	30	12
Formação de Capital	69	73	68	60	70	88
Total	100	100	100	100	100	100

Adaptado de Gomes (2011, p. 37). Fonte:

http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1597.pdf

Sendo assim, essa modalidade de investimento tornou-se também destaque, pois ocorreu um aumento significativo dos investimentos diretos A&F das empresas brasileiras no mercado argentino, como aponta Gomes (2011, p. 40-41):

Em 2003, o Brasil era responsável por apenas 2% dos recursos externos destinados às F&A no país vizinho. Em 2005 esse percentual saltou para 35%, mantendo-se em níveis elevados nos anos posteriores: 25% em 2005, 28% em 2007 e 10% em 2008. A mudança de patamar indicada pelos números relativos pode ser corroborada pela elevação nos volumes financeiros aplicados nessa modalidade de investimento. Segundo a CEP, em 2004, o Brasil foi responsável por US\$ 265 milhões dos anúncios realizados, cifra que foi elevada para cerca de US\$ 1,07 bilhão em 2008, ou seja, um aumento superior a quatro vezes em apenas quatro anos. Esses dados colocaram o Brasil como o segundo país que mais investimentos, do tipo F&A, realizou no mercado argentino nos anos recentes, abaixo apenas dos Estados Unidos. [...] Tal fato expõe uma mudança tanto na percepção de risco do empresário brasileiro em relação ao país como no reconhecimento de fatores que abrem a oportunidade para os investimentos brasileiros na região [...] (GOMES, 2011, p. 40-41).

A tabela 10 mostra o número de projetos *greenfield* destinados à Argentina entre 2003 e 2008. Se em 2007 o país alcançou [...] “o recorde de 109 projetos, o número de 2008 ficou limitado a apenas 22 novos investimentos, representando o patamar mais baixo do período” [...] (GOMES, 2011, p. 36) (ver tabela 10):

TABELA 10: Número de projetos greenfields destinados à Argentina

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Projetos greenfields	64	75	42	47	109	22

Adaptado de Gomes (2011, p. 37). Fonte:

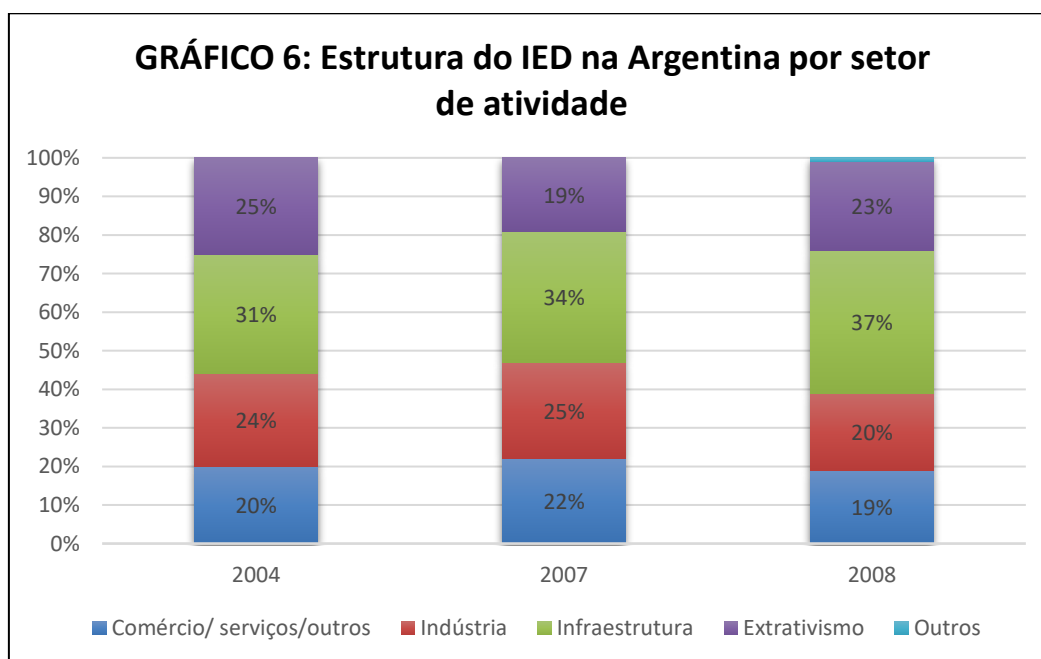
http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1597.pdf

Tais investimentos possibilitaram a construção de novas instalações de produção, centros de distribuição, escritórios, alojamentos, bem como o treinamento de funcionários segundo o padrão das novas empresas, como salientou o próprio secretário

de Comércio e Relações Internacionais da Argentina, Luis Kreckler, em matéria do *Jornal Valor Econômico* (27/09/2011)⁵⁹:

[...] Segundo ele, nos últimos anos os investimentos que envolvem projetos novos, os chamados "greenfield", têm crescido entre os aportes de empresas brasileiras no país vizinho. Se entre 2002 e 2003 os investimentos brasileiros na Argentina eram direcionados principalmente a operações de fusões e aquisições, nos anos subsequentes esse quadro mudou e hoje essas operações são complementadas por investimentos em projetos novos, destinados a ampliar a capacidade produtiva das companhias no país vizinho, mas que refletem também a chegada de novas empresas brasileiras à Argentina. Entre 2003 e 2010, a Argentina foi o país que teve mais anúncios de projetos novos de empresas brasileiras na América Latina. Foram 62 projetos, somando 29% dos projetos do Brasil na região [...]. "A importância do Brasil como país investidor na Argentina é um fenômeno de crescente relevância", afirma Kreckler. "Desde 2002 registra-se uma tendência ascendente dos investimentos brasileiros na Argentina", complementa (*Jornal Valor Econômico* – 27/09/2011 – acesso em 03/12/2018).

Ao analisarmos os dados do gráfico 6, referente ao censo realizado pela CEP, percebemos que, em termos setoriais, o destino dos investimentos externos tem sido principalmente o setor infraestrutural (ver gráfico 6):



Adaptado de Gomes (2011, p 37). Fonte:

http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1597.pdf

⁵⁹ Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/1021568/empresas-brasileiras-aumentam-aposta-em-novos-projetos-na-argentina> (acesso em 03/12/2018).

Como constatado em nossa pesquisa, o gráfico acima mostra que, de fato, os empreendimentos infraestruturais no continente sul-americano ganharam importância no destino do IDE realizado pelo Brasil na *era Lula*, não sendo diferente no país vizinho. Já logo em 2004, segundo ano de seu primeiro mandato, a atividade de infraestrutura-física no território argentino “concentrava 31% do capital investido, contra 25% do setor extrativista e 24% da indústria manufatureira” (GOMES, 2011, p. 37). Em 2007, início de seu segundo mandato foi mantido em alta as participações no setor infraestrutural e, em 2008, “a participação do setor passou para 37% do capital externo investido, contra 23% do setor extrativista e 20% da indústria manufatureira”, alcançando patamares elevados mesmo em meio à crise financeira internacional (GOMES, 2011, p. 37). O setor terciário, composto por comércio e serviços, oscilou em torno de 20% na participação no destino dos investimentos do período.

A Argentina se tornou um dos principais, senão o principal, destino dos investimentos externos brasileiros nas gestões de Luiz Inácio Lula da Silva. Em 2001, por exemplo, penúltimo ano presidencial de seu antecessor (FHC), o estoque de “investimentos para o país na forma de IDBE era de aproximadamente US\$ 1,625 bilhão”, valor pouco expressivo se compararmos com o salto nos governos Lula (GOMES, 2011, p. 41). Já em 2008, auge da plataforma neodesenvolvimentista de Luiz Inácio e sua equipe, esse volume duplicou, atingindo US\$ 3,376 bilhões; cabe destacar que, no mesmo ano, o crescimento do total de IDBE para a Argentina aumentou 43%, passando de US\$ 2,360 bilhões para US\$ 3,376 bilhões, evidenciando, por conseguinte, que “o acréscimo nos investimentos direcionados especificamente para a Argentina superou em muito o registrado para o estoque total de IDBE naquele ano” (GOMES, 2011, p. 41).

Segundo dados do *Banco Central da Argentina*⁶⁰, de 2003 a 2008, os investimentos brasileiros tornaram-se ainda mais expressivos em setores importantes da

⁶⁰ O *Banco Central de La República Argentina (BCRA)* é o órgão de administração do sistema financeiro da Argentina, responsável pela política monetária do país. Foi criado em 1935, sob o governo de Agustín Pedro Justo, através das leis 12.155 a 12.160, promulgadas em 28 de maio. O Banco entrou em operação em 6 de junho como uma entidade mista, cujo capital foi composto em partes iguais pelo Governo Nacional e a outra metade por bancos nacionais e estrangeiros estabelecidos no país. Recomenda-se, para obtenção dos dados, pesquisar informe intitulado “Participação do Brasil no estoque total de IED na Argentina por setor de Atividade”. Disponível em: <http://www.bcra.gov.ar/> (página inicial – acesso em 03/12/2018).

economia argentina. Até o antepenúltimo ano dos governos Lula, o Brasil respondeu por não menos de 15% dos estoques totais acumulados de IED destinados às indústrias automotivas, têxteis, minerais e metalurgias (ver tabela 11):

TABELA 11: Participação do Brasil no estoque total de IED na Argentina por setor de atividade (2003-2008)

Setores	Brasil (US\$ mm)	Total (US\$ mm)	(%)
Indústria automotiva	1947	6227	31,3
Indústria têxtil	146	773	18,9
Minerais não metálicos	139	873	15,9
Metais comuns e metalurgia	629	4655	13,5
Maquinas e equipamentos	254	1986	12,8
Alimentos e bebidas	458	4243	10,8
Outras indústrias manufatureiras	96	929	10,3
Setor privado financeiro	277	4867	5,7
Indústria de papel	49	1086	4,5
Comércio	139	3423	4,0
Transporte	68	1702	4,0
Outros	586	49.139	1,2

Adaptado de Gomes (2011, p. 45). Fonte: http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1597.pdf

Assim como nós, Ferreira et al. (2016, p. 122), autores que também interpretam o eixo Brasil-Argentina como pilar central do progresso (ou regresso) da integração regional sul-americana, ressaltam ainda que nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), o Brasil “apresentou superávit no comércio bilateral com a Argentina em todos os anos, em oposição ao período 2000-2002, no qual a economia brasileira contabilizou consecutivos déficits” (FERREIRA et al, 2016, p. 122).

E, sem sombra de dúvida, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tornou-se o principal agente financiador das operações de internacionalização da economia brasileira no território Argentino. Após levantamento e análise de dados no site oficial do próprio Banco⁶¹, podemos começar citando o

⁶¹ Atualmente o BNDES possui uma política de divulgação de informações e um compromisso ético com a sociedade civil em divulgar todas as declarações de valores do conjunto de operações realizadas pela instituição, além de um “Código de Ética”, que orquestra toda conduta dos administradores, empregados e prestadores de serviços. A Comissão de Ética é a unidade responsável dentro do Banco, tratando, por exemplo, de consultas e apurações sobre a conduta das empresas prestadoras de serviços. Sugerimos pesquisar na aba “Transparência” sobre *contratos de financiamento à exportação de bens e serviços de engenharia* - Argentina. Disponível em:

empreendimento de ampliação da capacidade de transporte firme de gás de parte do Sistema de Gasodutos Norte e Sul da República da Argentina, realizado pela empresa brasileira Odebrecht em parceria com a Companhia administradora Del Mercado Mayorista Electric S.A (CAMMESA), firmado em 06 de dezembro de 2006, no valor de US\$ 69.165.191,00 (Contrato Comercial)⁶². A multinacional brasileira OAS que, com aporte financeiro proveniente do BNDES⁶³, iniciou a construção de um aqueduto na província do Chaco⁶⁴. O projeto de engenharia do túnel Água Negra⁶⁵, firmado em 20 de agosto de 2009, ficou a cargo da empresa Bureau, também com empréstimos do banco brasileiro. A Confab participou na “ampliação da capacidade de transporte do gasoduto General San Martín em 2005, mas foi a Odebrecht que ficou responsável pela maior parte do novo projeto de ampliação do mesmo gasoduto, entre 2007 e 2013” (GOES, 2017, p. 11). A empresa também recebeu financiamento para a construção da planta de tratamento e sistema de distribuição de água de Paraná de Las Palmas.

Segundo Kraychete (2016), as empresas do ramo de construção/engenharia civil estão entre as multinacionais que mais receberam aporte da instituição, dentre elas: Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, Construtora OAS, Confab Indústria S/A e Bureau Projetos (KRAYCHETE, 2016). Os contratos celebrados pelo BNDES, “para realização de obras de construção civil em países da América do Sul, entre 2004 e 2016, totalizam US\$ 5. 504. 545. 846,00”, dos quais 59% do montante total de créditos destinaram-se à Argentina (KRAYCHETE, 2016, p. 131). Abaixo segue tabela que evidencia as operações contratadas pelo Banco para exportação de bens e serviços no setor de construção civil no país vizinho (tabela 12):

<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoes-bndes/contratos-exportacao-bens-servicos-engenharia> (acesso em 03/12/2018).

⁶² No Contrato Comercial constam todas as cláusulas do financiamento. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/arquivos/contratos-exportacao/2010.1200.pdf> (acesso em 03/12/2018).

⁶³ O Contrato Comercial foi assinado em 25 de fevereiro de 2011. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/arquivos/contratos-exportacao/2010.0013.pdf> (acesso em 03/12/2018).

⁶⁴ Em 2017 o BNDES informou que não iria mais disponibilizar recursos financeiros para o empreendimento, que passou a ter financiamento local. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,bndes-deixa-de-financiar-obra-da-oas-na-argentina,10000100231> (acesso em 03/12/2018).

⁶⁵ No Contrato Comercial constam todas as cláusulas do financiamento. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/arquivos/contratos-exportacao/2008.0417.pdf> (acesso em 03/12/2018).

TABELA 12: Operações do BNDES com empresas brasileiras de construção civil para exportações de bens e serviços na Argentina (2003-2014)

Empresa	Ano de liberação	Projetos	Valor (R\$)
Odebrecht	2005	Ampliação da capacidade de transporte do gasoduto Sam Martin	148.428.678,00
	2007	Ampliação da capacidade de transporte da rede de gasoduto TGS e TGN	436.396.969,00
	2007	Ampliação da capacidade de transporte de gás natural das malhas dos gasodutos operados por TGS e TGN	636.884.266,00
	2010	Construção da planta de tratamento e de sistema de águas de Paraná e Las Palmas	293.866.532,00
	2010	Ampliação do Gasoduto San Martin	226.058.182,00
	2012	Ampliação do Gasoduto San Martin	67.783.881,00
Camargo Corrêa	2011	Implantação das plantas de abastecimento das cidades Avellaneda e Berazategui	45.657.374,00
Construtora OAS	2011	Construção do segundo aqueduto para o interior do Chago	165.022.672,00
Confab S/A	2005	Ampliação da capacidade de transporte do gasoduto general San Martin	25.591.950,00
Bureau Projetos	2011	Projeto de engenharia túnel Água Negra	15.990.535,00
Total			2061691059,00

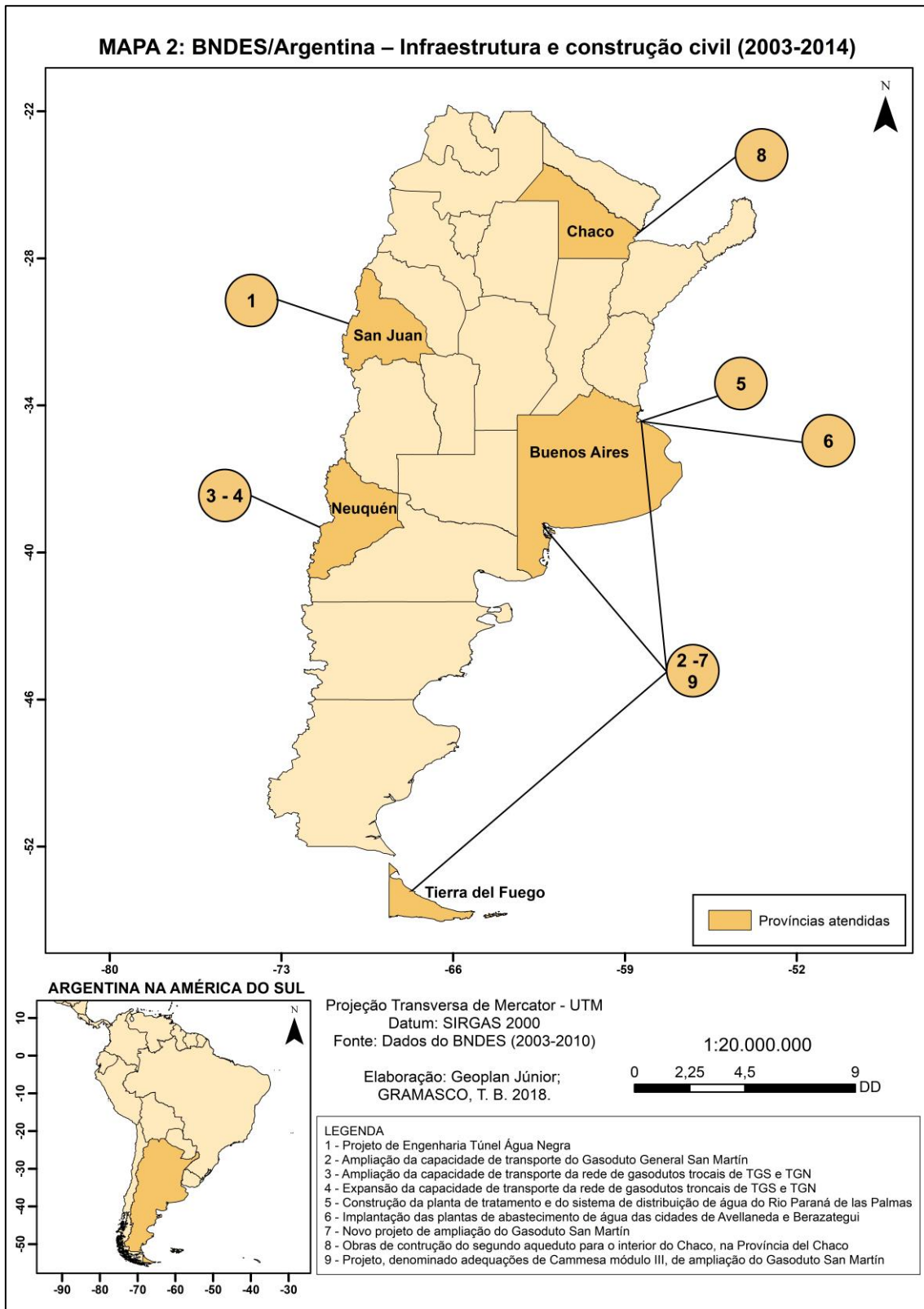
Elaboração própria. Fonte:

<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoes-bndes/consulta-a-financiamentos-de-exportacao-pos-embarque>

Segundo matéria da *Veja.com*⁶⁶, o empreendimento citado na tabela acima de ampliação da capacidade de transporte do gasoduto Sam Martin, que se iniciou em 2005 e se estendeu até 2007 com novas operações (aumento da capacidade de transporte da rede de gasoduto TGS e TGN), caracteriza-se como uma das obras mais caras já realizadas pelo BNDES. Com intuito de espacializar tais dados, mapeamos o território argentino e localizamos os citados projetos de infraestrutura (ver mapa 2):

⁶⁶ Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/conheca-as-obras-mais-caras-financiadas-pelo-bndes-no-exterior/> (acesso em 03/12/2018).

MAPA 2: BNDES/Argentina – Infraestrutura e construção civil (2003-2014)



Não poderíamos deixar de mencionar a empresa JBS Friboi, uma das multinacionais mais globalizadas nos governos de Luiz Inácio. Desde o ano de 1997 a empresa já realizava exportações de carne *in natura*, mas foi em agosto de 2005, primeiro mandato de Lula, que a JBS iniciou o seu processo de expansão internacional por meio de investimento direto:

Foram adquiridas três plantas da Swift Armour S/A, maior produtora e exportadora de carne bovina da Argentina e duas plantas da Companhia Elaboradora de Produtos Alimentícios (CEPA). Com as aquisições na Argentina a empresa passou a dominar 50% do mercado mundial de carnes enlatadas. Em 2007, por meio de sua subsidiária Swift-Armour, comprou o frigorífico Col Car, localizado na cidade de Colonia Caroya, na província de Córdoba, e uma planta de abate de gado em Berazategui, em Buenos Aires, passando a operar em seis unidades naquele país (CARNEIRO; ROCHA; PACHECO, 2011, p. 03).

O aspecto vital do progresso de internacionalização do grupo JBS foi o aporte recebido pelo BNDES. O primeiro investimento direto no exterior, como já mencionamos, foi a compra da Swift Armour, maior frigorífico argentino até então. O valor da operação foi de aproximadamente R\$ 300 milhões, dos quais R\$ 187 milhões foram financiados pelo Banco brasileiro⁶⁷.

Em 2007, início do segundo mandato de Lula, a diretoria do BNDES aprovou aporte da BNDESPAR, empresa de participações do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), de até R\$ 1.463.552.345,17 (cerca de US\$ 750 milhões) no aumento de capital de US\$ 950 milhões da JBS S.A. (Friboi)⁶⁸. Para ilustrar a importância do Banco no processo de internacionalização da empresa, a tabela 13 mostra os aportes financeiros do BNDES para a JBS a partir de 2005 (ver tabela 13):

⁶⁷ Tal operação caracterizou-se como a primeira do banco de financiamento de compra no exterior.

⁶⁸ Disponível em: https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20070628_not153_07 (acesso em 03/12/2018).

TABELA 13: Apoio do BNDES à JBS-Friboi (2005-2011)

Data	Tipo	Operação	Valor (R\$)
01/08/2005	Financiamento	Swift Armour	187.000.000,00
28/06/2007	Compra de ações	Swift Foods	1.463.552.345,17
18/03/2008	Compra de ações	Smithfield e Tasman	1.109.267.813,00
29/12/2009	Debênture	Pilgrim's Pride	3.479.600.000,00
17/03/2010	Financiamento	Capital de giro	200.000.000,00
18/05/2011	Debênture	Aumento do capital social	3.477.567.913,60
Total			9.916.988.071,77

Adaptado de Rocha (2012, p. 62). Fonte: http://www.iri.usp.br/documentos/defesa_12-03-22_Danylo_Rebert_Oliveira_Rocha.pdf

Não menos importante, o bloco MERCOSUL também se tornou território estratégico do expansionismo do grupo JBS-Friboi. A unidade de negócios MERCOSUL compreende a produção de carne bovina no Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, “a produção de Lácteos no Brasil, a produção de couros processados no Brasil além de outros produtos, tais como produtos PET, biodiesel, colágeno, higiene e limpeza, entre outros” (CARNEIRO; ROCHA; PACHECO, 2011, p. 03). É na Argentina que a empresa dispõe de maior número de unidades, totalizando seis; no Paraguai são duas unidades industriais e no Uruguai mais uma unidade industrial.

Portanto, a concessão de créditos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a empresas brasileiras de construção/engenharia civil para a realização de obras no exterior, principalmente no território argentino, é resultado de movimentos que contemplam diversos quesitos, como:

[...] exigências de sintonia entre os processos de valorização dos capitais e o modo de regulação diante das amplas modificações que o sistema capitalista passou nas últimas décadas; ações governamentais orientadas pela decisão de intensificar as relações Sul-Sul, especialmente em relação aos países da porção Sul do continente americano; e estratégias empresariais que visam à ampliação dos espaços de atuação. Novas linhas de créditos são desenhadas visando ao fortalecimento das empresas que, no contexto nacional, tenham acumulado domínio tecnológico e organizacional e sejam capazes de atuar além-fronteiras, como é o caso das empresas de construção civil aqui analisadas [...] (KRAYCHETE, 2016, p. 133).

Por último, temos que salientar que os investimentos argentinos no Brasil também têm crescido de forma expressiva em anos recentes. Segundo os dados do Banco Central⁶⁹, em 1995 os investimentos diretos argentinos acumulados atingiam

⁶⁹ Sugerimos pesquisar “*IDE da Argentina no Brasil*”. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pt-br#!/home> (página inicial – acesso em 03/12/2018).

pouco menos de 400 milhões de dólares, o que representava aproximadamente 1% do estoque total de investimentos estrangeiros no Brasil. Já entre 1995 e 2002, nas gestões FHC, o valor praticamente dobrou. E, de 2003 a 2010, as empresas argentinas investiram 736 milhões de dólares adicionais no Brasil. Segundo estudos da *Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)*⁷⁰ e da *Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones (ProsperAr)*⁷¹, para dimensionar corretamente a importância do IDE argentino realizado no Brasil é preciso levar em conta o grau incipiente de internacionalização das empresas argentinas; evidentemente, o grau de internacionalização das empresas argentinas é bem mais modesto de comparado com o brasileiro.

Em 2008, por exemplo, existiam 19 empresas argentinas com aproximadamente 19 bilhões de dólares investidos em ativos e 42 mil empregados no exterior, atuando em 42 países por meio de 315 filiais. Conforme mostra a tabela 14, tratava-se de empresas com perfil de atuação relativamente diversificado, embora com escala inferior às multinacionais brasileiras (ver tabela 14):

TABELA 14: Ranking das maiores multinacionais argentinas (2008)

Número de Ativos (US\$ Milhões)					
Grupo/Empresa	Atividade	Exterior	Total	Filiais	Países
Grupo Techint	Conglomerado	17.406	20.651	86	27
Arcor S.A.I.C.	Alimentos e bebidas	491	1.341	27	16
IMPESA	Máquinas e equipamentos	300	909	11	11
Grupo Bagó	Farmacêutica	192	555	26	20
Molinos Rio de la Plata S.A.	Alimentos	190	1075	15	08
Grupo Los Grobo	Produção agropecuária	175	343	30	03
Cresud	Produção agropecuária	68	1582	5	5
Roemmers	Farmacêutica	58	367	3	3
Tecna	Construção Civil	50	57	09	08
Lecsa S.A.	Engenharia Civil	50	439	10	06

Continua...

⁷⁰ Estudo divulgado na Série Cadernos da Indústria ABDI Volume XVII. Disponível em: <http://www.abdi.com.br/Estudo/Complementaridade%20Produtiva%20Brasil%20Arg.pdf> (acesso em 03/12/2018).

⁷¹ Disponível em: <http://www.inversionycomercio.org.ar/> (acesso em 03/12/2018).

S.A. San Miguel A.G.I.C.I.	Alimentos	23	187	09	02
BGH	Eletrônica	15	232	05	04
Clisa	Coleta e tratamento de resíduos	08	599	04	04
Petroquímica Rio Tercero S.A.	Produtos Químicos	08	91	01	01
Grupo Assa	Serviços de TI	07	25	05	05
Grupo Plastar	Produtos de plástico e borracha	05	52	01	01
Sancor Coop. Unidas Ltda.	Sancor Coop. Unidas Ltda.	03	381	01	01
Havanna	Alimentos e bebidas	02	45	66	08
Bio Sidus	P&D	01	38	01	01
Total		19.052	28.979	315	42

Adaptado de ABDI (2010, p. 49). Fonte:

<http://www.abdi.com.br/Estudo/Complementaridade%20Produtiva%20Brasil%20Arg.pdf>

Dos investimentos, destacaram-se aqueles realizados no setor siderúrgico pela Techint (aquisição, entre 2011 e 2014, de participação acionária na Usiminas)⁷². Além da Techint, vale destacar também o Grupo Eurnekian que, em 2014, adquiriu uma participação de 33,02% na empresa Six Semicondutores.

A percepção de ambos os países, “foi de que o vizinho tinha por objetivo valorizar a esfera regional e, principalmente, o eixo bilateral” (OLIVEIRA, 2012, p. 129-130). Esta aproximação, que se deu ao longo da história de forma lenta e complexa, porém contínua, como mostramos na sessão anterior, alcançou nos governos Lula e Kirchneristas seu auge. O índice de IDE realizado pelo Brasil no território argentino aumentou expressivamente no período (2003-2010), nas seguintes modalidades: fusões e aquisições, formação de capital (criação de novas plantas produtivas e/ou ampliação das instalações existentes), exportação de bens de capital/serviços e, sem sombra de dúvida a mais expressiva para atingir a tão sonhada integração regional bilateral, infraestrutura física. Como resultado, a Argentina passou a perceber o *Brasil de Lula* como ator disposto a cooperar, “gerando a noção de uma aliança estratégica inédita com

⁷² Mais recentemente, em 2014, a empresa Techint-Ternium passou a controlar 37,83% das ações ordinárias da Usiminas. Disponível em: <https://investexportbrasil.dpr.gov.br/arquivos/Publicacoes/ComoExportar/CEXArgentina.pdf> (acesso em 03/12/2018).

o vizinho”, que foi capaz de, mesmo perante os percalços da integração, permitir o estreitamento bilateral e o incremento do MERCOSUL (OLIVEIRA, 2012, p. 129-130).

Nesse processo de estreitamento dos laços bilaterais, acreditamos que a contribuição do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ao desenvolvimento da infraestrutura-física na Argentina (e na América do Sul em geral), traduziu-se, nos governos Lula, não apenas em apoio financeiro quantitativo (em que pese, por exemplo, ter-se constituído na única fonte de recursos de longo prazo para financiamento a projetos infraestruturais), mas também na permanente, e fundamental, interlocução com os principais agentes públicos e privados, nacionais e internacionais, atuantes no setor.

No marco da internacionalização de empresas brasileiras nos governos do ex-presidente Lula, a Argentina parece ser a “porta de saída” ou o primeiro passo do mencionado processo, devido ao mercado oferecer oportunidades concretas, a proximidade geográfica e cultural que converte o país em plataforma de aprendizagem, o MERCOSUL ter potencializado o comércio e criado as condições apropriadas para passar ao seguinte estágio de internacionalização. Enfim, para Deos (2009, p. 39-40):

[...] o fato é que o país aparece como um destino preferencial para o IDE do Brasil e constitui não só a primeira experiência de presença direta no exterior de muitas empresas senão que inclusive em muitos casos a Argentina é o único país no qual as empresas possuem filiais no estrangeiro [...] (DEOS, 2009, p. 39-40).

Ademais, ambos os países adotaram, durante os últimos 10 anos, modelos similares, baseando seu crescimento econômico em forte aceleração do consumo, sustentado pela expansão do gasto público em despesas correntes e pelo incremento do crédito. Finalizamos nossas considerações com a análise de Jaguaribe (2005, p. 45, apud GRANATO, 2012, p. 85):

O que está em jogo, no relacionamento entre o Brasil e a Argentina, não é apenas o fato de que uma estreita cooperação entre os dois países lhes seja extremamente conveniente. O que está em jogo é o fato de que uma sólida, confiável e estável aliança argentino-brasileira se constituiu, nas presentes condições do mundo, como um requisito *sine qua non* para a sobrevivência histórica de ambos os países. Nenhum deles dispõe, presentemente, de condições para preservar, isoladamente, sua efetiva soberania e assegurar sua identidade nacional e seu destino histórico. Tal fato constitui uma das inescapáveis consequências do processo de globalização (JAGUARIBE, 2005, p. 45, apud GRANATO, 2012, p. 85).

A seguir iremos discorrer, brevemente, como a gestão de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) interagiu com as gestões presidenciais de Néstor Kirchner (2003-

2007) e Cristina Fernández de Kirchner (2008-2015), abordando as principais aproximações e pontos divergentes.

4. 3 AS RELAÇÕES BRASIL-ARGENTINA SOB OS GOVERNOS LULA E KIRCHNER(S)

Assim como no Brasil, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, a gestão de Néstor Kirchner na Argentina, em 2003, trouxe algumas mudanças significativas tanto na política externa como na economia. Tais mudanças resultaram da percepção da sociedade e do próprio governo sobre o fracasso da política externa do governo antecessor, Carlos Menem (1998-1999), baseada especialmente na relação com os Estados Unidos e com os organismos financeiros internacionais (FMI e Banco Mundial) (VADELL, 2006).

As características pessoais do ex-presidente Néstor Kirchner, identificado com a *esquerda peronista*⁷³, também deram um toque de mudança, demonstrando que a “visão de mundo” do novo governante e de seus assessores passaria a ter influência nas decisões tanto em matéria de política econômica como de política externa. Vadell (2006, p. 194) exemplifica da seguinte forma a vitória presidencial do candidato argentino:

Em 25 de maio de 2003, o ex-governador da província patagônica de Santa Cruz, Néstor Kirchner – do Partido Justicialista (peronista) – assumiu a Presidência da República Argentina, após uma profunda convulsão política. Esse acontecimento deu término ao impasse institucional decorrente da crise econômica e política que derrubou, por pressão e protesto social, o ex-presidente da Aliança (União Cívica Radical, Frepaso e outros partidos políticos) Fernando De la Rúa. Kirchner ganhou as eleições após o ex-presidente Carlos Menem desistir de concorrer ao segundo turno, apesar de este último ter vencido o primeiro turno com 24,36% dos votos válidos contra 22% de Kirchner. As pesquisas e projeções indicavam um triunfo de Kirchner com mais de quarenta pontos de diferença no segundo turno (VADELL, 2006, p. 194).

⁷³ O *Peronismo* é a denominação dada genericamente ao Movimento Nacional Justicialista, criado e liderado a partir do pensamento de Juan Domingo Perón, militar e estadista argentino, presidente daquele país, eleito em 1946, 1951 e 1973. O Movimento Justicialista transformou-se mais tarde em Partido Justicialista, que é a força política majoritária na Argentina.

O fato de ter assumido a presidência argentina com apenas 22% dos votos⁷⁴ obrigou o governo Kirchner (2003-2007)⁷⁵ a “avaliar as eleições legislativas de outubro de 2005 como um verdadeiro plebiscito de apoio ou não a seu governo” (VADELL, 2006, p. 194). Entretanto, segundo uma pesquisa do *Centro de Estudios de Opinión Pública (CEOP)*⁷⁶, o ex-presidente argentino acabou seu segundo ano de governo com um amplo apoio da população: 77,9% de imagem positiva pessoal e 63,7 % de aprovação ao conjunto da sua gestão presidencial.

Logo no início de seu mandato, Néstor Kirchner deu sinais claros de que sua posição política (“esquerda” ou “centro-esquerda”) influenciaria na condução de seu governo. No plano externo, por exemplo, algumas posições tomadas refletiram isso, tais como: a abstenção da Argentina na condenação de Cuba na Comissão de Direitos Humanos, em 2003; a aproximação com Evo Morales, líder dos cocaleiros na Bolívia; e, não menos importante, o fortalecimento das relações bilaterais com a Venezuela. Já no plano interno, o governo de Kirchner renovou a política de direitos humanos, suprimiu decretos de proteção aos militares, aprovou o pagamento de indenização a exilados políticos, defendeu a revogação das “leis do perdão”⁷⁷ (Obediência Devida e Ponto Final) e promoveu uma reforma do poder judiciário – renovação de parte da Corte Suprema de Justiça (FIGUEIREDO, 2005).

A relação Brasil-Argentina foi colocada como uma prioridade da política externa do governo Lula e do governo Kirchner. Os dois ex-presidentes foram eleitos no bojo das crises dos modelos neoliberais predecessores, “os quais haviam levado a crises

⁷⁴ Resultados completos das eleições argentinas. Disponível em: <http://www.terra.com.ar/ctematicos/elecciones2003/68/68112.html> (acesso em 03/12/2018).

⁷⁵ O Jornal *O Tempo Mundo* (27/10/10) trouxe uma interessante matéria mostrando os principais acontecimentos da trajetória do governo de Néstor Kirchner. Disponível em: <http://www.otempo.com.br/capa/mundo/conhe%C3%A7a-a-trajet%C3%B3ria-de-nessor-kirchner-1.458893> (acesso em 03/12/2018).

⁷⁶ O *Centro de Estudios de Opinión Pública (CEOP)*, da Universidade Nacional Autônoma de México, se caracteriza principalmente por seu compromisso social, realizando atividades que estimulam a participação cidadã, além de permanecer na vanguarda do conhecimento em temas como big data, redes sociais, economia comportamental, educação e políticas públicas. Recomendamos pesquisar “eleições presidências de 2003”. Disponível em: <https://www.politicas.unam.mx/ceop/> (página inicial – acesso em 03/12/2018).

⁷⁷ Em junho de 2005, a Suprema Corte decide pela inconstitucionalidade das "leis do perdão", que por quase 20 anos protegeram militares que violaram direitos humanos durante a ditadura militar na Argentina.

cambiais, crescimento pífio ou recessão, aumento dos índices de desemprego e, particularmente no caso argentino, ampliação da desigualdade de renda e da pobreza” (SILVA, 2015, p. 559).

Segundo Vadell (2006, p. 204), o governo argentino elevou os vínculos com o Brasil ao status de relações estratégicas, “como ferramenta destinada a maximizar a margem de manobra da Argentina em relação aos Estados Unidos e frente à União Europeia, especificamente nas negociações comerciais internacionais e dentro da Organização Mundial de Comércio (OMC)” (VADELL, 2006, p. 204); o governo de Kirchner não estava interessado somente em sanar demandas internas do país, pelo contrário, estava também engajado no progresso das políticas/iniciativas de regionalização, sobretudo o fortalecimento do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), assim como Luiz Inácio Lula da Silva. Neste sentido, concordamos com Oliveira (2012, p. 94):

Não há como abordar a integração regional e seu aprofundamento por meio do MERCOSUL sem entender que só seria possível com a aproximação dos governos de Lula e Néstor Kirchner, sucedido por Cristina Fernández de Kirchner. Isso deve ser pensado em relação aos governos anteriores, em que combinações ocorreram, mas sem trazer os efeitos que foram vistos a partir de 2003 (OLIVEIRA, 2012, p. 94).

Para a autora, a Argentina sob o comando de Néstor Kirchner, na dimensão da política externa, “adotou medidas redirecionadas à reinserção do país no sistema internacional, que não se daria nem por vias totalmente isolacionistas, nem pela total adesão à política norte-americana” (OLIVEIRA, 2012, p. 113). Justamente nesse sentido, que acreditamos que a política externa dos governos Kirchner(s) se assemelhou muito a dos governos Lula, pois as relações com os Estados Unidos (e também com a Europa) seriam reformuladas buscando-se mais autonomia por parte dos dois países sul-americanos, “ao mesmo tempo em que o multilateralismo seria aprofundado e, nesse sentido, a integração regional teriam grande foco” (OLIVEIRA, 2012, p. 113).

Logo no primeiro ano dos mandatos presidenciais dos dois governantes de “esquerda” (ou “centro-esquerda”) é assinado o *Consenso de Buenos Aires*. Dentre outros objetivos, o documento assinado em 16 de outubro de 2003, frisava a importância da consolidação da democracia política para a região sul-americana, bem como o propósito comum de Brasil e Argentina de fortalecê-la, assumindo a responsabilidade histórica que concerne aos dois países em relação ao combate à

pobreza e à desigualdade, ao desemprego, à fome e ao analfabetismo. Além disso, no acordo, Kirchner e Lula concordam em impulsionar decididamente o processo de integração regional, fortalecer os organismos existentes, bem como as iniciativas que poderiam contribuir para a complementação, a associação e o diálogo amplo e plural⁷⁸. O Jornal *Folha de São Paulo* (10/10/2003)⁷⁹ mostrou matéria sobre o acordo uma semana antes de sua concretude, evidenciando a importância do documento para as duas principais economias da América do Sul:

Os presidentes do Brasil e da Argentina, Luiz Inácio Lula da Silva e Néstor Kirchner, assinarão na semana que vem, em Buenos Aires, um documento cujo título ("Consenso de Buenos Aires") foi cuidadosamente escolhido para sinalizar um contraponto ao Consenso de Washington. Este último é uma codificação de propostas de política econômica feita pelo economista John Williamson e tido como uma espécie de bíblia das políticas neoliberais que foram hegemônicas na América Latina nos anos 90. Seus principais aspectos foram as privatizações em grande escala, a abertura comercial e a desregulamentação das economias. Agora, o "Consenso de Buenos Aires", embora de forma necessariamente genérica, põe a ênfase em outros tipos de políticas. Vai defender políticas tanto macro como microeconômicas favoráveis à produção e à geração de emprego, bem como enfatizar a prioridade para atender as questões sociais (*Jornal Folha de São Paulo – 10/10/2003* – acesso em 03/12/2018).

No ano seguinte, em 2004, Néstor Kirchner e Luiz Inácio Lula da Silva voltam a se encontrar no Rio de Janeiro e assinam a *Ata de Copacabana*⁸⁰. Segundo Candead (2005, p. 32), esses documentos “sublinham a necessidade de fomentar um desenvolvimento econômico com equidade e reiteram a aliança estratégica” entre os dois países (CANDEAS, 2005, p. 32). Para o autor, ainda que alguns posicionamentos tomados pelos presidentes tenham gerado certos desentendimentos e afetado o progresso do relacionamento bilateral, “Brasil e Argentina mantêm alto nível de entendimento e coordenação, no âmbito do MERCOSUL, nas negociações dos acordos com os Estados Unidos (ALCA) e a União Europeia, bem como do regime global de comércio na OMC” (CANDEAS, 2005, p. 32).

⁷⁸ Documento completo. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u54487.shtml> (acesso em 03/12/2018).

⁷⁹ Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u54273.shtml> (acesso em 03/12/2018).

⁸⁰ A Ata busca uma maior "flexibilização" ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e a outros organismos de crédito internacionais em relação aos países latino-americanos. A finalidade é que sejam mais flexíveis em acordos futuros e que outorguem o crescimento econômico como prioridade.

Com uma visão não tão positiva em relação ao governo argentino, Saraiva e Ruiz (2009, p. 160) interpretam que a gestão de Néstor Kirchner “abriu espaços para os pensamentos heterodoxos tanto pragmáticos quanto progressistas, deixando no ostracismo a corrente ortodoxa” (SARAIVA; RUIZ, 2009, p. 160). Para os autores, ao adotar uma estratégia *neodesenvolvimentista* de caráter heterodoxa, Kirchner buscou estabelecer uma política industrial mais ativa orientada para a recomposição do parque industrial que se refletiu nas percepções do MERCOSUL, entretanto, os reflexos desta estratégia econômica para a integração regional sul-americana navegaram entre duas percepções nos marcos da heterodoxia, uma positiva e outra negativa:

[positiva] Por um lado, recolocou a expectativa do estabelecimento de uma coordenação de políticas macroeconômicas e cambiais com o Brasil, proposta por muitos políticos e acadêmicos. Esta coordenação viria acompanhada de um aumento de eficiência no processo de integração de infraestrutura e na dimensão institucional para superar um déficit que obstacularizaria uma maior eficiência do bloco. [negativa] Mas, por outro lado, a adoção de características de um modelo econômico nacionalista e de caráter neodesenvolvimentista junto com o pouco avanço no sentido de organizar políticas para lidar com as assimetrias, deu argumentos a outro grupo no interior da corrente heterodoxa que se preocupa com a dimensão da economia brasileira, e defende o estabelecimento de mecanismos defensivos e de comércio administrado. Esta corrente priorizaria um modelo mais cooperativo que integracionista. Neste caso, o temor de perder espaço em relação ao Brasil em termos regionais aparece claramente (SARAIVA; RUIZ, 2009, p. 160).

Evidentemente, ainda que as afinidades entre os presidentes Lula e Kirchner tenham caracterizado suas gestões, não bastaram para satisfação de ambas as partes⁸¹. É preciso ter em vista que, paralelo à genuína assimilação da relevância do Brasil, permaneciam desconfianças frente ao sócio maior, sobretudo com a presença massiva de empresas brasileiras em território argentino, processo de internacionalização que foi fortemente incentivado pelo ex-presidente Lula; tal percepção gerou, de fato, um sentimento antibrasileiro na região. Todavia, ainda que Saraiva e Ruiz (2009) interpretem que os governos Lula e Kirchner não introduziram muitas novidades, não tendo ocorrido os avanços esperados pelos progressistas no bloco mercosulino, algum impacto evolutivo ocorreu no MERCOSUL:

⁸¹ Para Pereira (2016, p. 123), “cabe ressaltar aqui uma divergência em relação à ideia frequentemente veiculada acerca da afinidade ideológica entre ambos os mandatários. Se por um lado ambos poderiam ser enquadrados, sem muita precisão, no campo político da esquerda, é igualmente válido que Lula e os Kirchner tinham [em alguns campos] estilos avessos de condução política. Enquanto o governo Lula teve a marca da não-confrontação, os Kirchner fizeram do confronto sua razão de ser” (PEREIRA, 2016, p. 123).

[...] as idas e vindas nas prioridades estratégicas da Argentina e do Brasil, o impacto do comportamento argentino no compromisso em relação à importância do bloco regional, ou a percepção da forma como o Mercosul pode ser útil na reconfiguração das relações com potências ou outros blocos regionais, foram variáveis que, sem dúvida, tiveram um impacto na evolução do bloco [...] (SARAIVA; RUIZ, 2009, p. 164).

Por sua vez, Batista Jr. (2005, p. 69-70) entende que o governo argentino foi mais audacioso que o brasileiro, com políticas literalmente opostas às recomendações de Washington; segundo o autor, os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio não romperam totalmente com as medidas neoliberais norte-americanas, mostrando o mérito da gestão Néstor Kirchner:

O aspecto mais polêmico foi o tratamento conferido pelo governo Kirchner à dívida pública que estava em moratória desde fins de 2001. A Argentina manteve a moratória por prazo indefinido e apresentou a seus credores um contrato de adesão, numa base *take-it-or-leave-it*. Sustentou a sua posição contra grande pressão do exterior. Suportou muitas ameaças e previsões sombrias. No final, a grande maioria dos credores resolveu *take it*. Foi um triunfo político para Kirchner. A adesão dos credores acabou superando as expectativas, chegando a 76% da dívida em moratória. O deságio médio foi de quase 75%, situando-se muito acima do alcançado em reestruturações recentes de outros países que suspenderam o pagamento da dívida. O sucesso da Argentina nessa questão resultou da combinação de coragem e competência que caracteriza não só o tratamento da dívida, mas o conjunto da sua política econômica (BATISTA JR, 2005, p. 69-70, grifo nosso).

Acreditamos que, no âmbito do MERCOSUL, os grandes acordos assinados no período mostraram que Argentina e Brasil valorizaram temas diversos para serem tratados no interior do bloco, não se restringindo ao comércio bilateral (CANDEAS, 2005; OLIVEIRA, 2012; SILVA, 2013, SARAIVA, 2013). O quadro 5 mostra uma síntese do que foi feito ao longo dos mandatos presidenciais de Luiz Inácio Lula da Silva e Néstor/Cristina Kirchner, confirmando que o MERCOSUL se tornou um dos mecanismos mais relevantes para ambos os países, fortalecendo aspectos que levavam ao compromisso para além da dimensão meramente comercial:

QUADRO 5: Acordos estabelecidos para além da dimensão comercial – Governos Lula e Kirchner(s)

MERCOSUL	
Dimensão	Acordos estabelecidos
	Parlamento do Mercosul
	Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul
	Secretaria Permanente do Mercosul Social,

Continua...

Social, educacional e cultural	Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais
	Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul
	Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006
	Fundo de Financiamento do Setor Educacional do Mercosul,
	Instituto Social do Mercosul
	Selo Mercosul Cultural
Acordos Comercias	
	Acordo com CAN
	Tribunal Permanente de Revisão
Redução de Assimetrias e integração Produtiva	
	Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul
	Programa de Integração Produtiva do Mercosul
	Programa Marco de Ciência, Tecnologia e Inovação Produtiva do Mercosul – 2008-2012
Democracia e Direitos Humanos Sociais	
	Protocolo de Assunção
	Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul
	Observatório da Democracia e Direitos Humanos do Mercosul
Novos Membros	
	Adesão da Venezuela como membro
	Adesão do Peru como Associado
	Adesão do Equador como Associado
	Adesão da Colômbia como Associado
	Adesão do México como Observador
Fluxo de pessoas, Bens e serviços	
	Foro Especializado Migratório do Mercosul
	Visto Mercosul
	Prazo de 90 dias para os turistas dos Estados Partes
	Gratuidade de visto de moradia temporário
	Sistema de pagamento em moeda local
	Domínio Mercosul
	Observatório do Mercado de Trabalho do Mercosul
	Eliminação da Dupla Cobrança da TEC

Adaptado de Oliveira (2012, p. 140). Fonte:

http://www.bdttd.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=4775

É evidente que a dimensão comercial também se alterou, positivamente. Um dos traços notáveis do padrão de comércio gerado pelo MERCOSUL nos dois países foi o alto grau de sofisticação tecnológica dos bens transacionados. Durante o período 2003-2010, “mais de 90% das exportações brasileiras para a Argentina foram de produtos industrializados. Do lado das importações, a participação destes bens na pauta também

foi crescente: subiram de 70% para 84%” (ARAÚJO JR, 2011, p. 05). Para Araujo Jr. (2011, p. 05):

Ao promover um padrão de comércio típico de economias avançadas, o MERCOSUL tornou-se uma fonte importante de desenvolvimento industrial nos dois países, abrindo novas oportunidades para a ampliação das escalas de produção, investimentos diretos bilaterais, parcerias empresariais, diferenciação de produtos e inovação tecnológica (ARAÚJO JR, 2011, p. 05).

De fato, o MERCOSUL era visto pelos dois países como principal instrumento de integração regional na América do Sul e sua relativa recuperação iniciou-se com a adoção de políticas desenvolvimentistas e de inclusão social executadas pelos governos Lula e Kirchner(s). Sendo assim, acreditamos que o eixo Brasil-Argentina alcançou relativo êxito também no bloco mercosulino, estreitando os laços entre as duas principais “peças” do jogo geopolítico sul-americano; contudo, precisamos deixar claro que isso não significa dizer que no período ocorreu total ausência de desentendimentos e pequenos conflitos. Embora o tema das assimetrias estruturais tenha feito parte da agenda do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), sobretudo a partir de 2003 com os governos progressistas, os avanços realizados ainda foram limitados, sendo necessário persistirmos nessa direção:

Um tratamento rigoroso das assimetrias estruturais e das assimetrias de política em um processo de integração como o MERCOSUL é um passo fundamental para avançar em um esquema de integração profunda que tenha como objetivos a equitativa distribuição de custos e benefícios, o desenvolvimento da região e a legitimidade política e social do processo (VÁZQUEZ; RUIZ, 2009, p. 39).

Em resumo, a política econômica da Argentina foi mais ousada que a brasileira e não seguiu fórmulas convencionais. Entretanto, como mencionamos nas relações bilaterais entre Argentina e Brasil não estiveram ausentes os desentendimentos. Batista Jr. (2005, p. 71) interpreta que certos comportamentos divergentes entre os dois presidentes de “esquerda” (ou “centro-esquerda”) em relação ao campo econômico-financeiro-internacional originou insatisfações e ressentimentos, principalmente por Néstor Kirchner:

A equipe econômica brasileira parecia temer que os conflitos da Argentina com os países desenvolvidos, especialmente no tema da dívida, pudessem “contagiar” a posição do Brasil nos mercados financeiros. Em alguns momentos, pareceu evidente o esforço da área econômica do governo de se diferenciar dos vizinhos argentinos. O governo Kirchner, por sua vez, mostrou-se ocasionalmente insatisfeito e ressentido com a omissão ou o apoio morno do governo Lula nas fases mais difíceis da sua relação com os credores e o Fundo. Evidências de comportamento pouco solidário e até

oportunista, da parte de integrantes da equipe do ministro Palocci, chegaram a provocar protestos argentinos (BATISTA JR, 2005, p. 71).

Felizmente, “o sucesso da Argentina na reestruturação da dívida, que em nada se deveu ao apoio brasileiro, deve ter inclinado o governo Kirchner a dar menos importância à tibieza do governo Lula em assuntos econômico-financeiros” (BATISTA JR, 2005, p. 71). Contudo, nesse período de certa instabilidade diplomática, os dois países continuaram cooperando em várias questões de importância fundamental, pois, foi um consenso nas duas gestões que a cooperação/integração precisava ser preservada e aprofundada.

Ainda que não exista uma consonância na literatura acerca da adoção de uma estratégia *novo-desenvolvimentista* no Brasil e na Argentina⁸², no período em questão, a maioria dos autores concordam que os dois presidentes, Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil e Néstor Kirchner na Argentina, buscaram implementar uma política mais ousada e intervencionista.

Segundo Silva (2013, p. 160), Néstor Kirchner “encerrou seu mandato com elevada popularidade, graças ao desempenho econômico favorável, queda do desemprego e da pobreza” na Argentina (SILVA, 2013, p. 160). Nas eleições presidenciais de 2007, apoiou a candidatura de Cristina Fernández de Kirchner, sua esposa e senadora nacional. Cristina foi eleita em primeiro turno, tendo recebido quase metade dos votos válidos (SILVA, 2013).

A presidente Cristina Fernández de Kirchner, eleita com 44,90% dos votos, buscou desde o início de sua gestão dar continuidade às propostas governamentais de seu marido. Prova disso, no campo interno, “foi a manutenção da maioria dos ministros em seus cargos” e a introdução de uma política econômica semelhante à do governo Néstor (OLIVEIRA, 2012, p. 112). Ao assumir a presidência em maio de 2003, Cristina Kirchner, em discurso proferido na Assembleia Legislativa argentina⁸³, afirmou a importância da integração regional para o país e do MERCOSUL como instrumento de política externa. Kirchner afirmou que:

⁸² Ver, por exemplo, Silva (2015). Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2452/1/Novo_desenvolvimentismo_Brasil.pdf (acesso em 03/12/2018).

⁸³ Ver Oliveira (2012, p. 137). Disponível em: http://www.bdttd.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=4775 (acesso em 03/12/2018).

Nosso país deve estar aberto ao mundo, mas aberto de uma maneira realista, disposto a competir no marco de políticas de preferência regional e fundamentalmente através do MERCOSUL. Nossa prioridade em política exterior será a construção de uma América Latina politicamente estável, próspera, unida, com bases nos ideais de democracia e de justiça social. [...] O MERCOSUL e a integração latino-americana, devem ser parte de um verdadeiro projeto político regional e nossa aliança estratégica com o MERCOSUL, que deve aprofundar-se a outros aspectos institucionais que devem acompanhar a integração econômica, e ampliar-se abarcando novos membros latino-americanos, se colocará entre os primeiros pontos de nossa agenda regional [...] (Cristina Kirchner – 25/05/2003, tradução nossa).

Por conseguinte, “as diferenças entre as perspectivas acerca da integração regional entre Brasil e Argentina foram atenuadas com a eleição de Cristina Fernández de Kirchner”, favorecendo o estreitamento bilateral entre os dois países (SILVA, 2013, p. 162).

Embora a afinidade tenha se acentuado e Cristina tenha reconhecido a importância da parceria com o Brasil “para o fortalecimento conjunto entre os dois países para uma inserção internacional positiva, problemas relacionados ao comércio bilateral passaram a ganhar destaque em seu governo” (SILVA, 2013, p. 162).

E, com a expansão da política de internacionalização da economia brasileira, fortemente incentivada pelo ex-presidente Lula, como já mencionamos, além dos desentendimentos no campo comercial, logo também ficaram claras as divergências entre os dois países “no que tange à busca do Brasil por se consolidar enquanto líder regional, com o propósito mais amplo de formação de uma aliança sul-americana nas negociações no âmbito das instituições internacionais, sob liderança brasileira” (SILVA, 2013, p. 164). Ainda que tais divergências já existissem no governo antecessor, foi nas gestões de Cristina Kirchner que o rechaço às pretensões brasileiras por liderança regional aumentaram (LESSA, 2010).

Além disso, a imprensa argentina e alguns críticos/opositores diziam que havia um “duplo comando” no governo de Cristina, isto é, que na verdade quem ditava as diretrizes da política diplomática do país continuava sendo Néstor Kirchner, seu marido (SILVA, 2013). A morte de Néstor Kirchner em 27 de outubro de 2010 provocou grande comoção em todo país, porém, a tragédia reduziu as críticas que Cristina estava recebendo, como apontou Silva (2013, p. 161):

O funeral do ex-presidente foi acompanhado por milhares de argentinos, além de milhões de outros que o acompanharam pela televisão. A viuvez da presidente levou a uma interrupção, ainda que temporária, dos ataques da oposição à sua gestão. Mais importante, derrubou a tese do ‘duplo comando’,

defendida pela imprensa e por alguns acadêmicos, que acreditavam que cabia a Néstor, e não a Cristina, a condução política do país. Pouco mais de um ano após a morte de Néstor, Cristina foi reeleita, em primeiro turno, no bojo do crescimento econômico e da redução da pobreza no país (SILVA, 2013, p. 161).

O então presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi ao velório do ex-presidente argentino e amigo particular. Segundo o *Jornal BBC Brasil* (29/10/2010)⁸⁴, Lula permaneceu cerca de uma hora no velório de Néstor Kirchner, ficando a maior parte do tempo ao lado de Cristina e do presidente venezuelano, Hugo Chávez. Luiz Inácio Lula da Silva lembrou com carinho do ex-presidente argentino:

"Para o Brasil e para mim pessoalmente, foi com muita dor que recebi a notícia da morte de Kirchner. Sua eleição, em 2003, permitiu que a Argentina e o Brasil conseguissem superar suas diferenças", disse Lula. "O preconceito diplomático e empresarial deixou de existir durante os nossos mandatos. Ficamos adversários só no futebol, não mais na economia e na política." Ao lado da viúva e atual presidente Cristina Kirchner, o brasileiro afirmou, com os olhos marejados, que tinha certeza de que ela e todo o país vão se recuperar dessa dor. "Kirchner vai continuar governando a Argentina ao lado de Cristina", afirmou (*Jornal BBC Brasil* – 29/10/2010 – acesso em 03/12/2018).

Cristina Kirchner dirigiu seu primeiro mandato, de 2007 a 2010 (período que coincide com o segundo mandato de Luiz Inácio), com relativo êxito em suas políticas. Segundo a *Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC)*⁸⁵, depois das políticas de inclusão e distribuição de renda criadas durante os mandatos Kirchner, a redução da pobreza foi rápida e notória no país. Em apenas três anos, entre 2006 e 2009, o índice de pessoas em alta vulnerabilidade social caiu de 21% para 11,3%, ou seja, quase 10%. Imediatamente a taxa de pobreza da Argentina se tornou a segunda mais baixa da América Latina, atrás apenas do Uruguai. Membros do governo e de partidos aliados acreditam que um dos grandes trunfos do mandato de Cristina foi a

⁸⁴ Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/10/101028_velorio_kirchner_lula_chavez_mc (acesso em 03/12/2018).

⁸⁵ A *Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC)* é um organismo internacional, herdeiro do Grupo do Rio e da Calc, a Cúpula da América Latina e Caribe sobre Integração e Desenvolvimento. Foi criado em 23 de fevereiro de 2010 em seção da Cúpula da Unidade da América Latina e Caribe, na cidade de Playa del Carmen, Quintana Roo, México. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/ficha-pais/13223-documentos-comunidade-de-estados-latino-americanos-e-caribenhos?lang=pt-BR> (acesso em 03/12/2018).

criação da *Asignación Universal por Hijo*⁸⁶, uma política social de distribuição de renda equivalente ao programa “Bolsa Família” no Brasil. A presidenta argentina também deu ouvidos às reivindicações dos movimentos sindicais e aumentou os salários, além de adotar regras para melhorar as condições de trabalho.

Ainda no primeiro mandato de Cristina Kirchner, outras iniciativas tiveram repercussões positivas em seu governo, como por exemplo: a renacionalização da empresa de petróleo argentina YPF, e outras indústrias que haviam sido privatizadas durante o período neoliberal encabeçado pelo presidente Carlos Menem (1989-1999); a estatização da previdência social, que ampliou o investimento do PIB em educação e fez reformas importantes no Banco Central; a aprovação da Lei do Casamento Igualitário⁸⁷; a também aprovação da Ley de Medios, em 2009, que democratizou os meios de comunicação, sendo possível instalar 152^a rádios comunitárias em escolas de primeiro e segundo grau, 45 TVs e 53 rádios FM universitárias⁸⁸.

A reeleição de Cristina Fernández Kirchner, em 2011, já sinalizava quais seriam os eixos da política de integração regional para os quatro anos de governo que viriam. Sua reeleição em 2011 já não coincidia mais com os governos Lula, e sim com o primeiro mandato do governo sucessor, a presidenta também petista Dilma Rousseff. Ainda que os temas centrais da integração não tenham mudado absolutamente, o protagonismo e o papel da Argentina para uma maior cooperação regional no segundo mandato de Cristina Kirchner ficou mais evidente. Nesse sentido, Cepik e Silva (2012, p. 20) destacam os eixos norteadores da política de integração argentina, após as eleições de Cristina Fernandez, como sendo os seguintes:

- 1) Manutenção da relação estreita com o Brasil;
- 2) Participação do país nos organismos multilaterais de integração regional;
- 3) Na área de segurança, a

⁸⁶ A *Asignación Universal por Hijo* foi um subsídio mensal implementado nos governos de Cristina Kirchner, destinado para cada criança com menos de 18 anos (até 5 filhos). Não havia limite de idade para crianças com deficiência receberem o benefício. Disponível em: <https://www.anses.gob.ar/prestaciones/asignacion-universal-por-hijo-auh/> (acesso em 03/12/2018).

⁸⁷ A decisão do Senado argentino, apoiada pela presidente Cristina Kirchner, transformou o país no primeiro da América Latina a permitir o casamento gay. Assim, a Argentina foi o décimo país no mundo a autorizar casamento entre pessoas do mesmo sexo, depois de Holanda, Bélgica, Espanha, Canadá, África do Sul, Noruega, Suécia, Portugal e Islândia. Indicamos ver matéria completa. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2010/07/senado-da-argentina-aprova-o-casamento-gay.html> (acesso em 03/12/2018).

⁸⁸ Disponível em: <http://www.vermelho.org.br/noticia/271544-1> (acesso em 03/12/2018).

proteção dos recursos naturais e combate ao narcotráfico; 4) Defesa da soberania argentina sobre as ilhas Malvinas (CEPIK; SILVA, 2012, p. 20).

Para os autores, ocorreu um maior estreitamento e interdependência entre os vizinhos Argentina e Brasil. “Tanto o intercâmbio político e econômico, quanto à integração sociocultural, atestam que o impulso dado ao processo de integração na última década mostrou-se bastante exitoso”, sendo capaz, por conseguinte, de construir um ambiente de mais respeito e confiança mútua (CEPIK; SILVA, 2012, p. 20).

O acordo firmado entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco de Integración y Comercio Exterior (BICE) e o Banco de la Nación Argentina (BNA), assinado por Luiz Inácio Lula da Silva e Cristina Kirchner em 2008, vêm corroborar com a afirmação dos autores citados acima e, também, com nossa hipótese de que, de fato, a dimensão integracionista do eixo Brasil-Argentina foi exitosa. O objetivo foi justamente viabilizar projetos de infraestrutura-física, dos quais alguns já mencionamos, além de ampliar as exportações entre os dois países e fortalecer as cadeias produtivas de ambos, iniciativas também alcançadas. Segundo *site Oficial do BNDES*⁸⁹, o Banco brasileiro que já apoiava as exportações brasileiras na Argentina desde 1997, possuía uma carteira de financiamentos em 2008 de US\$ 12 bilhões. Os principais setores a que se destinaram as exportações foram: energia (gasodutos e usinas hidroelétricas), água/saneamento e transporte urbano (BNDES, 2008).

Sendo assim, concordamos com Oliveira (2012, 112-113) ao afirmar que os mandatos de Cristina Kirchner devem ser analisados como de continuidade na ruptura:

Por ter seu marido como aliado e braço direito, Fernández de Kirchner manteve a política externa com os mesmos traços que o governo anterior, salvo pelo comportamento mais flexível da figura da presidente. [...] Isso tudo aconteceu frente a um ambiente de ruptura já estabelecido por Kirchner em relação aos governos anteriores, principalmente o de Menem [...] (OLIVEIRA, 2012, p. 112-113).

Em caráter conclusivo, acreditamos que, independentemente do posicionamento mais otimista ou pessimista dos estudiosos e analistas, parece-nos que todos concordem que “as relações brasileiro-argentinas foram a pedra angular do processo de estabilização regional ocorrido nos estertores dos ciclos autoritários do Cone Sul” (PEREIRA, 2016, p. 122).

89

Disponível

em:

https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20080908_not150_08
(acesso em 03/12/2018).

O eixo Brasil-Argentina se apresentou (e ainda se apresenta) como o principal caminho para consolidar uma América do Sul menos assimétrica, integrada e coesa. No período em questão, Argentina e Brasil procuraram promover e solidificar a ideia (inicialmente brasileira) “de um projeto de desenvolvimento econômico e social equitativo para a América do Sul” (GRANATO, 2012, p. 92).

Segundo Iglesias e Costa (2012), podemos dizer que o coeficiente de investimento no exterior cresceu no período 2003-2010 e, em termos geográficos, o destino principal dos projetos brasileiros foi a Argentina (IGRESIAS; COSTA, 2012). Portanto, a partir do exposto até aqui, podemos afirmar categoricamente que a Argentina foi o país que mais recebeu investimentos nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). O índice de IDE realizado pelo Brasil no território argentino aumentou expressivamente, devido principalmente a atuação intervencionista do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

O Banco buscou, dentre outras formas de investimento, incentivar o desenvolvimento da infraestrutura-física na Argentina, através da liberalização de créditos e financiamentos. O país vizinho, por conseguinte, atraiu investimentos brasileiros, principalmente empresas do setor infraestrutural. Ademais, “devido à desvalorização do peso em relação ao real, ficou mais barato se instalar na Argentina. Outro incentivo mais recente para a ida das empresas brasileiras para o país são as medidas protecionistas”, que têm restringido ou atrasado a entrada de produtos brasileiros no país (IGLESIAS; COSTA, 2012, p. 14). Em síntese:

[...] foi possível observar que no geral Brasil e Argentina passaram no período abordado por um momento de busca pelo estabelecimento de uma parceria, sendo esta um meio para se chegar ao objetivo de uma integração regional mais aprofundada, meta que tem o MERCOSUL como possível alavanca [...]. Porém, em matéria de comércio bilateral os dois países tiveram posturas divergentes em boa parte do tempo, principalmente durante a crise de 2008, a qual representou momento de maior tensão entre os dois. Esta se deu às diferentes posturas adotadas pelos dois países visando a superação da crise, e principalmente à mudança de posicionamento brasileiro na questão da liberalização do comércio. É interessante notar que mesmo que as relações bilaterais tenham passado por momentos complicados em meio a crise, a postura conjunta de Brasil e Argentina no âmbito regional permaneceu. O maior exemplo disso é no MERCOSUL, em que as propostas dos dois países continuaram convergentes, fato que criou um clima de estabilidade entre eles e pôde fazer com que o andamento do grupo fluísse mais facilmente, visto que Brasil e Argentina são os países de maior influência no mesmo, ainda que hajam posicionamentos divergentes quanto a essa questão (FERREIRA et al, 2016, p. 128-129).

Como mencionado pelos autores acima e discutido nessa sessão, outra importante estratégia da política externa de ambos os países foi a reinserção do “MERCOSUL no cenário internacional, de modo a revitalizá-lo com temas envolvendo não apenas os compromissos comerciais” (OLIVEIRA, 2012, p. 139). De fato, no âmbito do bloco mercosulino, os dois países possuíram mais propostas convergentes que divergentes, que trouxe uma nova agenda regional positiva.

Finalmente, entendemos que a intensificação dos laços no âmbito econômico, comercial, social e cultural precisa continuar, pois somente assim poderemos internalizar uma ideologia de amizade, suplantando os resquícios de rivalidade e minimizando as assimetrias.

Por estas razões, acreditamos que, mesmo diante de divergências políticas e alguns desentendimentos (principalmente no âmbito comercial), os governos Lula e Kirchner(s) escreveram o “esboço” da estratégia que devemos seguir, caso nossa intenção seja realmente constituir um espaço menos assimétrico, mais integrado, cooperativo e solidário no continente sul-americano. Destarte, Brasil e Argentina se necessitam mutuamente para edificar o projeto de integração regional e constituir, de uma vez por todas, uma geopolítica sul-americana forte, pois, isolados, o continente como um todo padece.

CAPÍTULO 5

O CASO DO EMPREENDIMENTO DA VALE S. A. NA PROVÍNCIA DE MENDOZA/ARGENTINA.

Interessa-nos neste capítulo abordar o empreendimento da empresa Vale S. A. na província de Mendoza/Argentina. As negociações para o investimento de exploração de potássio no Rio Colorado começaram no segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, entretanto, somente em 2012 se deu início ao empreendimento que acabou, posteriormente, sendo suspenso pela própria empresa em 2013. Segundo Iglesias e Costa (2012, p. 17), tratou-se do “projeto brasileiro mais relevante na Argentina e o segundo mais importante entre os principais da região, no período 2007-2011” (IGLESIAS; COSTA, 2012, p. 17).

Para Travassos e Schappo (2013, s/n), o objetivo da multinacional era desenvolver [...] “um projeto de exploração em larga escala de potássio, meta que se alcançada tornaria a empresa uma das maiores fornecedoras de fertilizantes do mundo” [...] (TRAVASSOS e SCHAPPO, 2003, s/n). O projeto, inicialmente, entusiasmou o governo brasileiro, pois seria uma oportunidade extraordinária de suprir a demanda de fertilizantes, já que cerca de 90% do potássio utilizado nas fazendas brasileiras vêm de importações advindas principalmente da Rússia e do Canadá.

A Vale desembolsou, de imediato, US\$ 5.9 bilhões para o projeto, com o objetivo de extrair 4,35 milhões de toneladas anuais de cloreto de potássio para exportá-las ao Brasil (quase em sua totalidade). No entanto, devido alguns problemas econômicos, socioambientais e desentendimentos diplomáticos, a empresa decide, no ano seguinte, suspender suas atividades:

Após gastar cerca de US\$2.5 bilhões de dólares e concluir mais de 40% do projeto que inclui terminal portuário assim como 790 km de estradas de ferro, a Vale suspendeu oficialmente suas atividades na região no dia 11 de março de 2013. Dentre as razões listadas pela empresa, encontram-se os altos níveis inflacionários e as práticas de controle cambial argentino, que tornaram o investimento inviável, quase que dobrando suas estimativas de custos para US\$11 bilhões (TRAVASSOS; SCHAPPO, 2013, s/n).

Dentre os entraves políticos, o governo Argentino teria se recusado a oferecer concessões fiscais para mitigar a elevação dos custos do investimento e queda dos preços do nutriente de lavouras no mercado mundial e, da parte do país vizinho, ocorreram manifestações de descontentamentos com o descumprimento de compromissos assumidos pela mineradora brasileira; a enorme resistência social

derivada justamente das irregularidades contratuais e afetações ambientais que vieram com o início da implementação do projeto, pesaram bastante na tomada de decisão.

Para a Argentina este empreendimento seria simplesmente o maior investimento brasileiro no país, com reflexos positivos, pois, seria de vital importância para o desenvolvimento de superávits na balança comercial da Argentina, além, é claro, dos 6.000 empregos diretos que seriam gerados. O montante de dinheiro que estava para ser desembolsado, indiretamente, traria benefícios à economia argentina com possíveis concessões em outras áreas.

O governo brasileiro e o próprio ex-presidente Lula procuraram, sem o sucesso esperado, dissuadir a empresa de desistir do empreendimento, uma vez que, além de suprir uma demanda brasileira, o investimento era:

[...] estratégico no quesito das relações exteriores na região. São U\$6 bi que seriam muito bem-vindos para a economia argentina, e por mais que este valor seja concedido por uma empresa privada, a dissociação da imagem nacional da empresa é difícil de realizar, o que traria uma bela moeda de troca para concessões argentinas em outras áreas, como o cerco argentino aos importados brasileiros [...] (TRAVASSOS; SCHAPPO, 2013, s/n).

Concluiremos nossa pesquisa com este estudo de caso com intuito de indicar quão difícil foi (e continua sendo) para o Brasil manter com seus vizinhos, políticas amistosas de cooperação que viabilizem avanços de integração, despertando, por conseguinte, certo consentimento quanto à liderança brasileira em tal processo. Abordaremos nesta etapa da dissertação, as considerações de Harvey (2004; 2016) sobre a articulação contraditória entre “lógica do Estado” e “lógica do capital”, segundo a qual o Estado deve organizar e distribuir recursos a fim de governar e ao mesmo tempo apoiar “processos moleculares de acumulação do capital no espaço e no tempo”, processo eivado de contradições com interesses propriamente estatais (HARVEY, 2004, p. 31).

As duas lógicas (que Harvey incorpora de Arrighi, em *O longo século XX*, conforme o próprio autor)⁹⁰ devem ser entendidas como complementares, mas a

⁹⁰ Neste estudo econômico e político, *Giovanni Arrighi* explica o recente desenvolvimento do capitalismo. Seu interesse se dirige para a explicação das crises que passa o capital financeiro, para ele inserida em um ciclo econômico iniciado nos fins do século passado e que se caracteriza pela hegemonia dos EUA. Através de um amplo percurso histórico, que compreende perto de 700 anos, desenvolve uma nova lógica para o desenvolvimento capitalista. O autor desta brilhante obra formou-se como economista neoclássico em Milão/Itália, e foi professor-doutor em Economia e catedrático de Sociologia na

articulação entre elas é contraditória e nem sempre convergente. O desafio reside especialmente da perspectiva da lógica estatal, em manter as duas lógicas funcionando em relativo equilíbrio sem exacerbar as ações do Estado ou priorizar somente o viés econômico.

Metodologicamente, parece-nos fecundo analisar:

[...] como operam as duas lógicas, à luz da ideia de autonomia estatal e buscando nas conjunturas concretas elucidar os limites a tal autonomia, tendo como cenário as relações internacionais, as disputas intercapitalistas e a luta entre classes antagônicas no interior de cada formação social. Tarefa nada fácil, mas Harvey tem tentado esse caminho de forma instigante [...] (SOUZA, 2014, p. 135).

Em nosso estudo de caso, da lógica do Estado, o investimento da Vale S.A. para exploração de potássio na região de Mendoza interessava tanto ao Estado e empresas brasileiras como para o Estado argentino e seu setor privado, contudo, da lógica da acumulação privada o investimento teria se tornado inviável. Apesar da forte participação do governo brasileiro no controle da empresa, o poder de pressão dos acionistas via mercado foi decisivo. O caso é ilustrativo do quão difícil é conciliar expansionismo econômico com metas geopolíticas mirando a integração sul-americana, uma vez que a lógica do Estado é contraditoriamente articulada à lógica do capital, o que não implica necessariamente em conflitos ou antagonismos, mas em certo descolamento entre uma dimensão e outra.

Iniciaremos com um breve histórico da mineradora brasileira Vale S. A. (até 2007 denominada de “Companhia Vale do Rio Doce” - CVRD), atualmente uma das maiores empresas de mineração do mundo. Abordaremos o contexto de formação da empresa, desde o Decreto nº 4.352,1 de criação da mineradora assinado por Getúlio Vargas, até sua privatização em 1997, nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Discorreremos também sobre seus atuais segmentos de atuação, além de apontar seu processo de internacionalização recente e sua estreita relação com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Acreditamos ser importante resgatar a formação histórica da Vale e sua dimensão, pois, além de ter sido a instituição executora do empreendimento em questão, ela opera hoje em 13 Estados brasileiros e

nos 5 continentes do globo, ocupando o 1º lugar entre as empresas do Brasil com maior índice de transnacionalidade⁹¹ e distribuição regional.

Posteriormente, explanaremos sobre as duas lógicas apontadas por Harvey (2004) em seu livro *O Novo imperialismo*, a do Estado – ou “a política do Estado e do Império” – e da lógica da acumulação privada – dos “processos moleculares de acumulação do capital no espaço e no tempo” –, demonstrando como elas são passíveis de elucidação utilizando nosso estudo empírico. Analisando dialeticamente as duas lógicas, o autor vai defender em sua obra que embora diferentes, mas complementares, elas se “entrelaçam de formas complexas e por vezes contraditórias” e seus efeitos são distintos em cada lugar (HARVEY, 2004, p. 34). Sendo assim, procuraremos evidenciar que do ponto de vista geopolítico a integração e maior articulação com a Argentina interessavam (e interessam) muito, mas segundo a lógica da acumulação privada (mesmo que se tratando da empresa Vale que ainda possui forte presença estatal) foi (e continua sendo) difícil ao Estado brasileiro impor concessões que ajudassem a Argentina no enfrentamento de suas dificuldades econômicas, estimulando, por conseguinte, a cooperação e solidariedade entre os dois países, ainda que algum êxito tenha ocorrido.

E, finalmente, analisaremos todo desenrolar do investimento da Vale S. A. no Projeto Potássio Rio Colorado. Começaremos abordando sobre como se deram os pré-acordos entre a mineradora e o governo de Mendoza, assim como o início das obras. Em seguida discutiremos os desentendimentos/conflitos que existiram em torno do empreendimento e a suspensão, em 2013; desde a suspensão do projeto as ações da empresa têm sido concentradas nas negociações com o governo local, permeada por ordens de Justiça. Também indicaremos as recentes possibilidades de retomada do projeto, em 2016 e 2017, com capacidade prevista menor do que o objetivo inicial.

Em relação ao nosso recorte temporal (2003-2010), enfatizaremos que as discussões prévias em torno de tal empreendimento ocorreram ainda nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva, e que o ex-presidente entrou nas negociações a respeito do destino do projeto de exploração de potássio do Rio Colorado, buscando diálogo com Francisco Pérez, governador de Mendoza.

⁹¹ Média do percentual de ativos.

Defenderemos que o “desenvolvimentismo internacionalizado” do Brasil deveria estar mais bem orientado por um plano estratégico de desenvolvimento regional que minimizassem as assimetrias entre os países sul-americanos, sobretudo com o principal parceiro: a Argentina. Entretanto, entendemos que o Brasil pode (e deve) consolidar/expandir seu poder regional, com reflexos positivos regional e mundialmente, embora acreditando que, nos limites do padrão de acumulação atual, dificilmente se vá muito além da relevância regional.

5. 1 BREVE HISTÓRICO DA EMPRESA VALE S. A.

A história da Companhia *Vale do Rio Doce (CVRD)*, criada em 1942 a partir da Itabira Iron Ore Co. de Farquhar, começou um pouco antes do seu decreto de origem e se confunde com a história da mineração no Brasil.

Segundo o livro *Vale – Nossa História*⁹², lançado em novembro de 2012 como parte das comemorações dos 70 anos da empresa, o marco histórico da criação da Vale (inicialmente chamada Companhia Vale do Rio Doce – CVRD) foi o Decreto nº 4352,1 assinado pelo presidente Getúlio Vargas, em 10 de junho de 1942. A mineradora – ao lado da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), criada um ano antes – era mais que uma “peça no tabuleiro” das relações internacionais em tempos de guerra. Alguns anos após sua criação, em meio à crise institucional brasileira que se iniciou em junho de 1942 com a decisão sobre a entrada do país na Segunda Guerra Mundial, o Brasil necessitava de dinheiro, precisava também nacionalizar seu minério e, diziam os parceiros comerciais americanos, precisava entrar na guerra. A partir daí a Companhia Vale do Rio Doce passou a ser “peça” estratégica, pois alavancou o fornecimento de ferro para a indústria bélica americana.

Ainda segundo informações do livro de comemoração dos 70 anos da empresa, a Vale era responsável pela manutenção e ampliação da Estrada de Ferro Vitória a Minas (EFVM), além da Mina do Cauê, que se transformaria em uma espécie de símbolo dos primeiros tempos da mineradora. No artigo “O Brasil e seu minério de ferro”, publicado

⁹² Segundo site oficial da Vale S. A. o livro eterniza a trajetória da empresa em 420 páginas recheadas de casos interessantes e dados históricos. Disponível em: <http://www.vale.com/brasil/pt/aboutvale/book-our-history/paginas/default.aspx> (acesso em 03/12/2018).

no *Observador Econômico e Financeiro*⁹³, em 1945, logo após o início das explorações, a Mina do Cauê foi avaliada como uma mina de alta produtividade, e a empresa CVRD foi quem retirou o primeiro bloco de pedra, em 24 de outubro de 1944.

Foi, portanto, neste contexto que a mineradora surgiu e iniciou suas atividades:

A Companhia Vale do Rio Doce seria constituída como uma sociedade anônima, de economia mista, com capital inicial de 200 mil contos. Sua diretoria seria composta de cinco membros, um presidente e dois diretores de nacionalidade brasileira e mais dois diretores norte-americanos. A Companhia seria organizada em dois departamentos: o da Estrada de Ferro Vitória a Minas, a ser administrado por diretores brasileiros, e o das Minas de Itabira, dirigido conjuntamente por brasileiros e norte-americanos (CVRD, 1992, p. 188).

Em 11 de janeiro de 1943, foi realizada no Rio de Janeiro a assembleia de constituição definitiva da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), que aprovou os estatutos⁹⁴, transferiu ao seu patrimônio as minas de Itabira⁹⁵, a Estrada de Ferro Vitória a Minas e todos os bens que pertenceram à Companhia Brasileira de Mineração e Siderurgia e à Itabira de Mineração, no valor de 80 milhões de cruzeiros.

Segundo Costa (2009, p. 19), “desde sua fundação a Vale foi administrada por dirigentes profissionais, managers, no sentido Chandleriano, tendo nas suas primeiras diretorias dirigentes brasileiros e norte-americanos”, que imprimiram um caráter de gerenciamento profissional (COSTA, 2009, p. 19). Um dos exemplos típicos desta atuação mista foi Elieser Batista, engenheiro brasileiro que assumiu duas vezes a presidência da empresa.

Voltada desde o início de suas atividades para o mercado externo, a Companhia Vale do Rio Doce foi afetada pelas vicissitudes da economia internacional. Costa (2009, p. 11) interpreta da mesma forma e conclui que, de fato, a empresa foi criada inicialmente “voltada para fora, com objetivo de atender uma demanda vinculada à guerra” (COSTA, 2009, p. 11).

⁹³ Disponível em: “O Brasil e seu minério de ferro”. *O Observador Econômico e Financeiro* nº 117, outubro, p. 50-64, 1945.

⁹⁴ Os atos constitutivos da CVRD foram arquivados no *Departamento Nacional de Indústria e Comércio*, sob o nº 18.689, em 27 de janeiro de 1943 e publicados no Diário Oficial (Seção I) do dia seguinte, página 1.282.

⁹⁵ Itabira, em Minas Gerais, foi a primeira cidade onde a CVRD começou sua atuação no Brasil.

Entretanto, a mineradora teve que rever sua estratégia internacional em função da dificuldade de renovação dos contratos após o término dos conflitos. A partir de 1945 a Vale necessitou buscar novos e cada vez mais diversificados parceiros internacionais, como Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, Holanda, dentre outros. No caso dos Estados Unidos, “quando iniciaram as importações de matérias primas da Vale, imediatamente tornaram-se o maior comprador, passando já em 1950, a representar mais de 80% das vendas externas da empresa” (COSTA, 2009, p. 11).

Ao final da década de 1950 a empresa, ao contrário do observado no começo da década, encontrava-se solidamente instalada em diferentes mercados, não dependendo mais de um único consumidor; a partir daí a diversificação do mercado consumidor no exterior só aumentou nas décadas posteriores, mantendo os EUA como cliente principal (COSTA, 2009).

Segundo informe da própria empresa⁹⁶, foi ao longo da década de 1970 que a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) estendeu sua presença a outras áreas de atuação, engajando-se simultaneamente em vários projetos para a produção de bauxita/alumina/alumínio, manganês, titânio, fosfato/fertilizantes, madeira/celulose, pelotas, ferritas magnéticas, entre outros (CVRD, 1992, p. 380). Essa política de diversificação, “que compreendia tanto a horizontalização quanto a verticalização das suas atividades, foi viabilizada a partir da associação com grupos privados nacionais e, sobretudo, estrangeiros”; tal estratégia transformou a CVRD em um grande conglomerado empresarial estatal, abrangendo mais de duas dezenas de empresas subsidiárias (controladas) e coligadas (TOMÁS, 2006, p. 43).

Logo no início, a Mineradora obteve o controle acionário de outras empresas brasileiras do setor de extração de minérios, além de importantes grupos estrangeiros, como mostra Tomás (2006, p. 44):

Em 1976, a Vale obteve o controle acionário das mineradoras Caraça Ferro e Aço S.A. (99%), proprietária da mina do Caraça, na região de Santa Bárbara (MG), com reservas estimadas em 42 milhões de toneladas, e Minas d'El Rey Dom Pedro detentora dos direitos de exploração das reservas de minério de ferro e ouro de Mariana (MG), tendo como sócios, nesta empresa, o grupo sul-africano Gold Fields of South Africa (30%) e o grupo nacional privado Hugo Gouthier (19%). No mesmo ano a Vale obteve os direitos minerários sobre as jazidas de São Luís, Tamanduá e Almas, localizadas nas

⁹⁶ CVRD. *A mineração no Brasil e a Companhia Vale do Rio Doce*. Rio de Janeiro: CVRD, 1992.

proximidades de Fazenda (MG), pátio ferroviário da EFVM (TOMÁS, 2006, p. 44).

O autor destaca que, concomitantemente a esses empreendimentos, a CVRD buscou associar-se a empresas detentoras de direitos minerários sobre importantes reservas em Minas Gerais para a implantação de dois grandes projetos: (1) a exploração das jazidas de Periquito e Chacrinha, na região de Itabira; (2) o aproveitamento da mina de Capanema, no município de Ouro Preto (MG), cujos direitos de exploração pertenciam à Kawasaki Steel Corporation (TOMÁS, 2006). Após esses dois projetos pioneiros no processo de diversificação da produção da empresa, ocorreram muitos outros⁹⁷.

Em 1995, as vésperas de iniciar seu processo de privatização, que se concretizou no dia 6 de maio de 1997 no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, o total de investimentos realizados pelo Grupo CVRD havia atingido R\$ 350,2 milhões (correspondentes a US\$ 381,5 milhões, considerada a cotação média anual do dólar americano) (TOMÁS, 2006). A compra do controle acionário da Vale foi liderada pela Companhia Siderúrgica Nacional, de Benjamin Steinbruch, que adquiriu o controle acionário da empresa brasileira por cerca de 3,3 bilhões de dólares, na ocasião, representando 27% do capital total da empresa, antes pertencente à União.

O debate que girou (e ainda gira) em torno da privatização da gigante estatal Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) abrange as dimensões política e econômica, além da dicotomia político-ideológica entre neoliberais e estadistas⁹⁸. O *Jornal Brasil de Fato*⁹⁹ publicou no dia 6 de maio de 2017 uma manchete intitulada “Venda da Vale completa 20 anos e foi um dos maiores crimes cometidos contra o Brasil”, lembrando o acontecimento no início do recente alarde da Operação Lava Jato:

Há 20 anos, no dia 6 de maio de 1997, o governo Fernando Henrique Cardoso leiloava a principal empresa estratégica brasileira no ramo da mineração e infraestrutura. Agora, nesse período quando se faz alarde que a

⁹⁷ Dentre eles: Mineração Rio do Norte - Projeto Trombetas; Mineração Vera Cruz; Projeto Albrás/Alunorte; Projeto Valesul; Projeto Urucum; e os empreendimentos de pelotização.

⁹⁸ Muitas foram as manifestações contra a privatização da empresa Vale. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,grito-dos-excluidos-protesta-contra-privatizacao-da-vale,48099>, <https://www.folhadelondrina.com.br/economia/protesto-reune-1-500-em-mg-contra-venda-da-vale-18272.html> (acesso em 03/12/2018).

⁹⁹ Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2017/05/07/venda-da-vale-completa-20-anos-e-foi-um-dos-maiores-crimes-cometidos-contra-o-brasil/> (acesso em 03/12/2018).

Operação Lava Jato teria resgatado (menos de) R\$ 10 bilhões para a economia, não custa recordar que a Vale do Rio Doce (hoje apenas Vale) foi vendida por R\$ 3,3 bilhões, quando somente as suas reservas minerais eram calculadas em mais de R\$ 100 bilhões à época. A empresa foi criada em 1942 com recursos do Tesouro Nacional. Durante 55 anos, foi uma empresa mista e o seu controle acionário pertencia ao governo. Depois do leilão de privatização da companhia, com militância ativa de José Serra, ministro do planejamento à época, a Vale passou a ser comandada pelo banco Bradesco, integrante do consórcio Valepar, detentor de 32 por cento das ações, enquanto os investidores estrangeiros passaram a somar 26,7% das ações totais da empresa. Qual era a justificativa da venda? A desculpa foi o pagamento de parte da dívida pública interna e externa. Sabe-se que, a exemplo de outras privatizações, isso nunca ocorreu. Os movimentos sociais gritaram e, uma vez mais, denunciaram um modelo exportador adotado pela transnacional, que não gerava trabalho, beneficiamento e industrialização. Hoje, dezenas de ações populares questionam o leilão criminoso e podem retornar à Belém do Pará, instância inicial que analisou as irregularidades da venda. Uma perícia também está prevista para levantar o patrimônio que foi perdido com a venda da empresa (*Jornal Brasil de Fato – 06/05/2017 – acesso em 03/12/2018*).

Como mostra Costa (2009, p. 19), após sua privatização os indicadores da mineradora “passaram a demonstrar transformações ainda maiores, sobretudo a partir do início do novo milênio, com destaque para a receita bruta, o lucro líquido e os investimentos” (COSTA, 2009, p. 19). Segue trecho em que o autor explica melhor o desenvolvimento da empresa pós-privatização e o porquê de interpretar a comparação direta entre seu desempenho antes e depois da medida privatista um tanto quanto difícil:

Em seus três primeiros anos de privatização a empresa não sofreu transformações profundas, nem no crescimento da produção-exportações, nem no faturamento-lucro. No entanto, a partir de 2000 e 2001, com as aquisições da Samitri, Samarco e Ferteco a Vale passou a ter um desempenho acelerado, que foi aumentando conforme o número de outras aquisições nos anos subsequentes. Outro fator que interferiu nos altos lucros e investimentos da empresa foi a forte valorização do minério de ferro no mercado internacional puxado, sobretudo, pela demanda dos países asiáticos (destaque para a China). Por fim, é preciso mencionar os fortes investimentos feitos pela empresa que passaram, em média, de US\$ 4 bilhões por ano, nos últimos cinco anos. Estes fatores combinados dificultam uma comparação direta entre o desempenho da empresa antes e depois da privatização (COSTA, 2009, p. 19).

Esse enorme ganho de lucratividade possibilitou que a Vale se tornasse ainda mais competitiva para atender às novas necessidades chinesas e, conseqüentemente, manter sua posição de maior exportadora de minério de ferro do mundo. Abaixo segue tabela com os principais indicadores da empresa após sua privatização (ver tabela 15):

TABELA 15: Principais indicadores da Vale (1997-2007)

Itens (US\$)	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Receita Operacional Bruta	5,153	5,317	7,162	9,048	11,015	15,267	20,895	29,020	35,350	46,746	66,4
Exportações Brutas	-	1,751	1,483	3,016	3,297	3,173	4,229	5,534	7,021	9,656	-
Lucro Líquido	756	1,029	1,251	2,133	3,051	2,043	4,509	6,460	10,443	13,431	20,000
Lucro Líquido por ação	1,95	2,67	3,25	3,30	4,61	5,32	1,96	2,81	4,54	5,56	6,53
Investimentos	469	465	343	1,602	1,537	1,804	1,988	2,092	4,998	26,324	11,004
Investimentos (aquisições)	-	-	-	-	-	-	1,486	1,949	4,198	4,824	7,625

Adaptado de Costa (2009, p. 19). Fonte: <http://www.empresas.ufpr.br/vale.pdf>

A política de aquisições de concorrentes fortaleceu-se a partir do início do novo milênio. Desde que foi privatizada, a Vale incorporou 19 concorrentes, um investimento de quase R\$ 50 bilhões, em valores atualizados. No dia 24 de outubro de 2006, ao final do primeiro mandato do ex-presidente Lula, a Vale anunciou a compra da mineradora INCO, uma das principais produtoras de níquel do mundo; “a transação foi a maior que uma empresa brasileira já realizou, num total de cerca de US\$ 18 bilhões” (COSTA, 2009, p. 20). A tabela 16 mostra as aquisições da mineradora brasileira entre 2000-2007:

TABELA 16: Aquisições da Vale (2000-2007)

Empresa	Área	Ano	Valor (US\$ Mil)
Sacoimex	Minério de ferro	2000	48
Samitri/Samarco	Ferro e pelotas	2000	710
GIIC	Pelotas	2000	91
Ferteco	Ferro e pelotas	2001	566
Sossego	Cobre	2001	43
Caemi	Ferro e caulim	2001	705
Salobo	Cobre	2002	51
Alunorte	Alumina	2002	42
MVC	Bauxita	2002	2
Rana	Ferroligas	2003	18
CST	Aço	2003	60
FCA	Ferrovias	2003	67
Canhão	Níquel	2005	800
Rio Verde	Minério de ferro	2006	47
Valesul	Alumínio	2006	28
Inco	Níquel	2006	18.243
AMCI HÁ	Carvão	2007	656

Continua...

Continuação

EBM/MBR	Minério de ferro	2007	231
	Total		24,5 Bilhões

Adaptado de Costa (2009, p. 21). Fonte: <http://www.empresas.ufpr.br/vale.pdf>

No entanto, não poderíamos deixar de mencionar, mesmo que de forma sucinta, os impactos sociais, culturais e principalmente ambientais que a Vale S. A. produz, e a mobilização dos trabalhadores atingidos nas comunidades e cidades onde ocorre sua atuação. Para Sousa (2014, p. 202), quando falamos da articulação recente dos atingidos pela mineradora brasileira, estamos nos referindo, em específico, “a um conjunto de movimentos sociais, sindicais, ambientalistas, comunidades e grupos organizados que buscam níveis de coesão coletiva” com o objetivo de enfrentar os impactos negativos causados pela ação da Vale (SOUSA, 2014, p. 202).

Segundo a autora, a mineradora brasileira “se utiliza dos instrumentos do Estado para reprimir e coibir qualquer tipo de mobilização reivindicatória, contraditoriamente ao previsto no Estado democrático de direito e na própria argumentação da Vale” (SOUSA, 2014, p. 203). A ascensão desses movimentos contra a atuação predatória da empresa coloca em dúvida o discurso da própria instituição:

Retomamos o seu slogan ‘Somos globais porque estamos em todo o mundo, somos globais porque pensamos no mundo todo’, para atestar a inversão do discurso, se confrontado, com a prática empresarial, afirmando de forma global um jeito de coagir, cooptar, explorar e expropriar. De outra parte, essa prática vai provocar uma rede de solidariedade internacional, possibilitando que os atingidos pela ação predatória da empresa Vale possam também, de forma global, construir uma resistência e ofensiva na perspectiva dos movimentos sociais (SOUSA, 2014, 203).

A criação da entidade denominada “Articulação Internacional dos atingidos(as) pela Vale”¹⁰⁰ mostra que, de fato, entre o discurso da multinacional brasileira e a prática de suas atividades, há contradições exorbitantes. No site oficial da instituição¹⁰¹ é possível encontrar uma lista de matérias e dossiês que denunciam as irregularidades, omissões de informações e a violação de direitos humanos da empresa Vale. Abaixo

¹⁰⁰ Disponível em: <https://atingidospelavale.wordpress.com/> (página inicial – acesso em 03/12/2018).

¹⁰¹ No site encontramos diversas matérias, notícias e dossiês que evidenciam atividades predatórias promovidas pela mineradora Vale S. A. Disponível em: <https://atingidospelavale.wordpress.com/noticias/> (acesso em 03/12/2018).

segue o texto presente no site¹⁰² que busca justificar o porquê da existência dos movimentos sociais contra a atuação predatória da mineradora:

Se hoje nos unimos, é porque já conhecemos de perto o que existe para além da propaganda da Vale. Se nos articulamos, trocamos experiências e lutamos em conjunto, é porque percebemos que por trás do discurso da empresa está a sua agressividade e seu poder destrutivo. Sabemos, por exemplo, que o papo de ‘sustentabilidade’ tenta esconder os irreversíveis impactos causados ao meio ambiente; que a história de ‘responsabilidade social’ é contada para ocultar o desrespeito aos direitos das comunidades atingidas pelos empreendimentos da Vale; que a divulgação da imagem de funcionários satisfeitos não apaga o desrespeito a leis trabalhistas nem a intransigência e a arrogância no trato com trabalhadores sindicalizados. No verso do bonito quadro vendido na TV e nas revistas, atrás da empresa compromissada com a vida e com o desenvolvimento do país, encontramos a obsessão transnacional pelo lucro e pela máxima concentração de riquezas. Encontramos desrespeito, injustiça, pobreza, sofrimento, morte. É por isso que somos! Somos famílias inteiras desrespeitadas, sem acesso a alguns dos direitos mais fundamentais; somos trabalhadores explorados em minas de ferro, carvão, níquel, cobre; somos sindicalistas, ambientalistas, feministas, políticos; somos estudantes, somos professores; somos indígenas, quilombolas, ribeirinhos, pescadores, camponeses; somos migrantes, refugiados, homens, mulheres e crianças arrancados do chão que pariu e alimentou suas famílias; somos cidadãos enganados, desempregados, favelados, marginalizados, doentes; somos sem terra, sem teto, sem trabalho. Somos todos lutadores sociais em busca de um desenvolvimento que alcance de forma igualitária a todos os cidadãos e respeite verdadeiramente o meio ambiente, os direitos humanos e a vontade própria das comunidades tradicionais. E juntos trabalhamos para criar instrumentos/estratégias comuns e expor a verdadeira Vale, contestar seu poder absoluto e fortalecer os trabalhadores e todas as populações atingidas por suas ações (*Site oficial – Quem somos?* – acesso em 03/12/2018).

Sousa (2014) identifica em sua análise¹⁰³ a existência de um “amplo processo de redução dos salários, aumento das jornadas de trabalho, demissões massivas, e, principalmente, o corte de benefícios e outros direitos adquiridos” na política empresarial da Vale (SOUSA, 2014, 202).

Recentemente, vêm se constituindo uma rede de solidariedade internacional, com espaços de mobilização de movimentos de luta contra os impactos socioambientais negativos promovidos pela multinacional; não somente atingidos pela mineradora brasileira, mas por qualquer empresa que priorize substancialmente o lucro em

¹⁰² Disponível em: <https://atingidospelavale.wordpress.com/quem-somos/> (acesso em 03/12/2018).

¹⁰³ A autora expõe o depoimento de um sindicalista mineiro do Canadá, entre os anos de 2009 e 2010, na *Vale-Inco*, empresa subsidiária da Vale, que possuía processos judiciais por destruir o Lago de Sandy Pond.

detrimento da ação destrutiva do meio ambiente e de populações em estado de vulnerabilidade social.

Neste contexto, a realização do *I Encontro da Articulação Internacional dos Atingidos pela Vale*, ocorrido em abril de 2010 no Rio de Janeiro, tornou-se um marco muito importante. No evento foi possível materializar a necessidade de união e coesão social de diferentes categorias de trabalhadores, movimentos sociais e ambientalistas. Como afirmado no Relatório do Encontro, o objetivo principal era denunciar a política agressiva e predatória da Vale S. A., socializar experiências de luta e estabelecer formas de cooperação e solidariedade:

Nosso objetivo é dar voz àquelas pessoas que sofrem diariamente com a atuação da mineradora, sejam comunidades próximas, desapropriadas ou áreas em que a empresa busca se instalar, sejam os trabalhadores e trabalhadoras da empresa. Além de expor o comportamento agressivo da Vale, nós também iremos trabalhar instrumentos e estratégias comuns para contestar seu poder absoluto e fortalecer os trabalhadores e comunidades atingidas. Estes instrumentos podem incluir acordos coletivos dos trabalhadores da Vale com demandas em comum, monitoramento independente do impacto ambiental, monitoramento independente dos contratos governamentais sobre impostos, royalties, entre outros (*Relatório do Encontro*, 2010, p. 03).

Por último, gostaríamos de fazer menção, brevemente, à estreita relação entre a empresa Vale S. A. e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Desde a criação da mineradora brasileira, o BNDES atuou fortemente para que a CVRD se expandisse, pois o Banco frisava, naquele momento histórico, a importância do processo de industrialização do País, “no contexto da substituição de importações tanto como financiador, quanto como formulador e definidor de novos parâmetros econômicos” (JÚNIOR; MARINHO, 2013, p. 36).

Segundo Júnior e Marinho (2013, 36), “o retrato da Vale na década de 1950 é a de uma ‘gigante’ nas mãos do Estado”, e o papel desempenhado pelo Banco estatal brasileiro foi fundamental para orientação da política desenvolvimentista do Brasil (JÚNIOR; MARINHO, 2013, 36). E a empresa iria crescer exponencialmente ao longo da história, fazendo da mineração seu carro-chefe.

Já no processo de privatização da Vale, como mostra informe do próprio Banco¹⁰⁴, o BNDES atuou estimulando o debate a respeito da medida privatista presente no âmbito do Programa Nacional de Desestatização (PND), prestando informações e esclarecimentos necessários ao Congresso Nacional, aos partidos políticos, a entidades de classe, à imprensa e à opinião pública em geral. Foi em junho de 1995, primeiro ano de seu governo, que Fernando Henrique Cardoso assinou o Decreto nº 1.510, no qual a CVRD foi incluída no Programa Nacional de Desestatização; um ano depois, o Conselho Nacional de Desestatização (CND) aprovou o modelo de desestatização da Vale.

Atualmente, o BNDES controla através de seu braço financeiro *BNDES Participações S.A. (BNDESPAR)* 5,58% das ações da empresa Vale S. A., além de ser proprietário de doze “Ações Ouro” que lhe dão direito de veto sobre as decisões que possa tomar a mineradora. E sua principal estratégia é a liberação de empréstimos, como ocorreu em 2008 na crise econômica internacional:

[...] o BNDES destinou a Vale, em 2008, um empréstimo da ordem de R\$ 7 bilhões [...]. Em virtude da recessão econômica mundial, iniciada no final de 2008, na qual a Vale reduziu os investimentos de US\$ 14 bilhões para US\$ 9 bilhões, como também demitiu 2 mil trabalhadores diretos e 13 mil terceirizados, a empresa economizou com essa demissão de trabalhadores diretos aproximadamente US\$ 200 milhões e US\$ 616 milhões com os terceirizados, totalizando US\$ 816 milhões (JUNIOR; JÚNIOR, 2010, apud JÚNIOR; MARINHO, 2013, p. 40).

Sendo assim, acreditamos que este quadro geral da relação entre a empresa Vale S. A. e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) dá uma boa dimensão “das relações existentes entre esses dois grandes agentes do campo político-econômico” (JÚNIOR; MARINHO, 2013, p. 40).

Enfim, a Vale S. A. é atualmente a maior mineradora brasileira e uma das maiores operadoras de logística do país. É uma das maiores empresas de mineração do mundo e também a maior produtora de minério de ferro, de pelotas e de níquel. Como explanado nessa sessão, a empresa começou exportando apenas para o EUA e a Inglaterra. Em seguida, “diversificou seu mercado consumidor e foi montando uma

104

Disponível

em:

https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/14057/2/Privatizacao%20da%20Vale%20do%20Rio%20Doce_o%20estado%20no%20lugar%20certo_P_BD.PDF (acesso em 03/12/2018).

estrutura em termos de minas, ferrovias, portos e navios, para dar conta da demanda mundial” (COSTA, 2009, p. 23).

Inicialmente, a mineradora exportava a totalidade de suas mercadorias. Somente após sua consolidação no mercado externo, que suas atividades passaram a atender o mercado interno brasileiro. Em seguida, instalou unidades de produção próprias em diferentes países e, por fim, comprou concorrentes em setores estratégicos; “comprar concorrentes tornou-se uma maneira de consolidar a presença da Vale no mercado nacional e internacional” (COSTA, 2009, p. 23).

Em sua história, alguns momentos foram decisivos para seu processo de internacionalização, como por exemplo: “a diversificação das vendas para outros países que se intensificou nas décadas de 1960 e 1970, justamente no auge da industrialização via substituição de importações” (COSTA, 2009, p. 23); as assinaturas de novos contratos de longo prazo, cujo exemplo emblemático foi com o Japão; o aumento das exportações pós-privatização, que passaram de US\$ 1,7 para US\$ 9,6 bilhões entre 1998 e 2007; e por último, mas não menos importante, as aquisições de concorrentes como estratégia política (COSTA, 2009).

No ano da mudança de seu nome, de *Companhia Vale do Rio Doce (CVRD)* para apenas *Vale*, a empresa obteve lucro recorde em sua história, “que chegou a R\$ 20 bilhões, com receita operacional bruta de R\$ 66,4 bilhões e vendas de (minério de ferro e pelotas) 313,6 milhões de toneladas” (COSTA, 2009, p. 22).

A mineradora, que já mostrava ser uma “gigante” nos períodos pré-privatização, obteve crescimentos ainda mais significativos em 1998 e décadas posteriores, em aspectos como faturamento, volume produzido e valor de mercado. Segundo Brasil (2016, p. 80), esse crescimento foi resultado:

[...] da adoção de uma estratégia de compra de concorrentes, nos mercados em que já estava presente, e compra de players em novos mercados [...]. O financiamento dessa estratégia compreendeu parte em empréstimos, os quais a empresa recorreu nesse período, como vimos pelo forte aumento da sua dívida líquida e outra parte pelo próprio capital gerado pela empresa (BRASIL, 2016, p. 80).

Contudo, se por um lado a empresa soube aproveitar suas forças e oportunidades para crescer, usando o próprio valor gerado pelas suas operações para financiar boa parte do seu crescimento, por outro lado não conseguiu mitigar completamente suas fraquezas (BRASIL, 2016). Em primeiro lugar sua diversificação não foi suficiente

“para blindar sua dependência do minério de ferro, continuando esse produto respondendo por mais de 60% do seu faturamento” (BRASIL, 2016, p. 81). Para Brasil (2016, p. 81), “essa fraqueza da Vale aliada a uma grande ameaça, a volatilidade de preços, levou à queda do crescimento da mineradora a partir de 2010, obrigando a uma mudança na sua estratégia” (BRASIL, 2016, p. 81).

Em segundo lugar, a mineradora brasileira não conseguiu (ou não quis) implantar projetos e ações que atendessem as demandas de populações atingidas, direta ou indiretamente, por seus empreendimentos. Como mencionamos, movimentos sociais têm surgido em oposição às atividades predatórias e destrutivas da Vale, mostrando que a empresa possui dificuldades em manter seu discurso pró-sustentabilidade em meio à lógica capitalista de acumulação em que a mesma se insere. Na realidade, tais movimentos não podem, historicamente, ser compreendidos no marco estrito de luta contra uma única empresa e sua atuação, como coloca Costa (2009, p. 205):

A compreensão se desborda, em esforço de síntese, na direção de uma luta para além da Vale. É a luta contra o capital e sua forma destrutiva. Essa articulação internacional possibilita um tipo de ação necessária no atual momento histórico, para propor alternativa à lógica dominante de acumulação destrutiva expressa nos grandes projetos de mineração espalhados pelo mundo (COSTA, 2009, p. 205).

Concluimos que as estratégias econômicas da Vale S. A. sempre estiveram pautadas numa relação íntima com o Estado Brasileiro, possibilitando que ela se expandisse progressivamente e se tornasse uma das maiores multinacionais do país. Desde seu nascimento, passando pelo direcionamento rumo à exploração mineral como carro-chefe e prosseguindo com sua privatização, a Vale se desenvolveu economicamente de forma espantosa (JÚNIOR; MARINHO, 2013). Todavia, os números do seu sucesso não escondem a sua face agressiva, predatória e de questionável sustentabilidade.

5. 2 AS DUAS LÓGICAS DE HARVEY (ESTADO E CAPITAL) E SUAS IMPLICAÇÕES

Acreditamos que nosso estudo de caso (o empreendimento da Vale S. A. em Mendoza/Argentina) elucidada as duas lógicas de Harvey (2004), uma vez que do ponto de vista geopolítico/integracionista o adensamento das relações bilaterais com a Argentina interessavam (e interessam) muito e, por conseguinte, o projeto de exploração

de potássio na província de Mendoza seria vantajoso para ambos os países. Entretanto, como procuraremos explicar, já que a lógica do Estado (territorial) e a lógica capitalista se entrelaçam por vezes contraditoriamente, foi difícil ao governo brasileiro estabelecer concessões que ajudassem a Argentina no enfrentamento de suas dificuldades econômicas e fazer com que a diplomacia integracionista passasse para o primeiro plano.

Como discorreremos até aqui, entendemos que as relações Brasil-Argentina obtiveram certo êxito e se aprofundaram ao longo da história, atingindo seu ápice nos governos progressistas a partir de 2003 e tornando-se o principal eixo para o sucesso (ou fracasso) no processo de adensamento da integração sul-americana; acreditamos ter deixado claro que nosso ponto de vista mais otimista em relação a esse processo, que persiste inconcluso, não extingue as assimetrias ainda presentes e muito menos apaga ou menospreza as discussões em torno dos obstáculos e percalços que ainda teremos que enfrentar.

Agora traremos à tona conflitos e desentendimentos em torno desse empreendimento a fim de tornar inteligível o quanto é difícil implantar e obter êxito com qualquer estratégia geopolítica do Estado, pois, embora a dialética entre as duas lógicas não implique necessariamente e unicamente em conflitos e antagonismos, a lógica capitalista de acumulação corriqueiramente predomina sobre a lógica estatal-territorial (HARVEY, 2004).

Vivemos em tempos de um Novo Imperialismo? Essa é a pergunta que David Harvey se propõe a responder com sua obra *O Novo Imperialismo (2004)*, que pretendemos nos atentar nessa sessão. Para o autor:

Imperialismo é uma palavra que sai facilmente da boca. Mas tem sentidos tão diferentes que seu uso é difícil sem que dele se dê uma explicação como termo antes analítico que polêmico. Defino aqui a variedade especial dele chamada '*imperialismo capitalista*' como uma fusão contraditória entre '*a política do Estado e do império*' (o imperialismo como projeto distintivamente político da parte de atores cujo poder se baseia no domínio de um território e numa capacidade de mobilizar os recursos naturais e humanos desse território para fins políticos, econômicos e militares) e '*os processos moleculares de acumulação do capital no espaço e no tempo*' (o imperialismo como um processo político-econômico difuso no espaço e no tempo no qual o domínio e o uso do capital assumem a primazia) (HARVEY, 2004, p. 31).

Logo no início da obra, Harvey (2004) deixa claro que partirá de uma análise do cenário político interno e externo dos Estados Unidos, com intuito de demonstrar a

expansão e domínio imperialista do poder norte-americano sobre o resto do mundo. A partir de tal análise, a atual condição do capitalismo global é examinada sob o pressuposto de que esteja em curso um “novo imperialismo” (HARVEY, 2004).

Para elucidar as forças motrizes do expansionismo estadunidense, o autor faz uma contextualização do imperialismo ao longo da história, partindo do antigo colonialismo exercido pelas grandes potências europeias. Assim, a histórica luta essencialmente de base territorial do “antigo” imperialismo dá lugar, a partir do pós-guerra, a uma nova configuração. O que o imperialismo atual mostra é, pois, que “[...] nele predomina tipicamente a lógica capitalista, embora haja momentos em que a lógica territorial venha para o primeiro plano [...]” (HARVEY, 2004, p. 36).

David Harvey ressalta a obra de Hardt & Negri (*O Império*), publicada em 2000, como marco importante para o reconhecimento da temática imperialista e de uma nova ordem, e o autor até concorda que exista um processo de globalização irreversível, em que a soberania é exercida por uma série de organismos nacionais e supranacionais, porém o imperialismo não estaria chegando ao seu fim, como propõem Hardt & Negri, mas sim assumindo uma feição diferente (HARVEY, 2004). E, essa feição adquirida no pós-guerra teria como principal característica o domínio do capitalismo financeiro.

Neste esforço de elucidar as “engrenagens” do atual estágio capitalista e de sustentar que o imperialismo é uma necessidade inerente do próprio sistema, o autor propõe uma dupla dimensão de análise: a da lógica capitalista e a da lógica territorial do Estado. Estas lógicas do poder possuem resultados diferentes em cada lugar, a depender das formas de fusão contraditória (e complementar) da “política do Estado e do Império” e os “processos moleculares de acumulação do capital no espaço e no tempo”, isto é, das duas lógicas que estamos buscando dimensionar:

Com a primeira expressão [política do Estado e do império] desejo acentuar as estratégias políticas, diplomáticas e militares invocadas e usadas por um Estado (ou por algum conjunto de Estados que funcionam como bloco de poder político) em sua luta para afirmar seus interesses e realizar suas metas no mundo mais amplo. Com a última expressão [processos moleculares de acumulação do capital no espaço e no tempo], concentro-me nas maneiras pelas quais o fluxo do poder econômico atravessa e percorre um espaço contínuo, na direção de entidades territoriais (tais como Estados ou blocos regionais de poder) ou em afastamento delas mediante as práticas cotidianas da produção, da troca, do comércio, dos fluxos de capitais, das transferências monetárias, da migração do trabalho, da transferência de tecnologia, da especulação com moedas, dos fluxos de informação, dos impulsos culturais e assim por diante (HARVEY, 2004, p. 31).

Harvey (2004) busca evidenciar que as duas lógicas são diferentes, a começar pela divergência entre os interesses e motivações dos agentes, as empresas capitalistas e os próprios capitalistas do lado da lógica dos processos moleculares de acumulação do capital, e os políticos e homens do Estado do lado da lógica territorial:

O capitalista que dispõe de capital financeiro deseja aplicá-lo onde quer que possa haver lucro, e tipicamente busca acumular mais capital. Os políticos e homens de Estado buscam tipicamente resultados que mantenham ou aumentem o poder de seus próprios Estados diante de outros Estados. O capitalista procura as vantagens individuais e (embora de modo geral sujeito a restrições legais) só é responsável perante seu círculo social imediato, ao passo que o homem de Estado procura vantagens coletivas, vendo-se restringido pela situação política e militar de seu Estado, sendo em algum sentido responsável perante uma comunidade de cidadãos ou, o que é mais frequente, perante um grupo de elite, uma classe, uma estrutura de parentesco ou algum outro grupo social. O capitalista opera no espaço e no tempo contínuos, enquanto o político opera num espaço territorializado e, ao menos nas democracias, no âmbito de uma temporalidade ditada por um ciclo eleitoral. Por outro lado, as empresas capitalistas vêm e vão, mudam de localização, se fundem entre si ou encerram as operações, mas os Estados são entidades de vida longa, não podem migrar e, exceto em circunstâncias excepcionais de conquista geográfica, estão confinados a fronteiras territoriais fixas (HARVEY, 2004, p. 32).

Há outros contrastes entre essas duas lógicas. O autor menciona que as decisões políticas tomadas no âmbito da lógica do Estado se acham, muitas vezes, “abertas à discussão e ao debate” (HARVEY, 2004, p. 32). Nesses casos é necessária uma ampla reflexão entre todas as entidades políticas envolvidas, como também especialistas políticos e representantes da sociedade civil.

Já no âmbito da lógica capitalista, Harvey (2004) mostra que os processos geográficos de acumulação do capital são bem mais difusos e menos suscetíveis dos embaraços de decisões políticas explícitas:

A ação individual (usualmente comercial, financeira e corporativa) está em toda parte, e a forma molecular dá origem a múltiplas forças que se chocam entre si, por vezes contrariando e outras vezes reforçando certas tendências agregadas. É difícil administrar esses processos a não ser indiretamente e, mesmo assim, com frequência somente depois do fato de tendências já estabelecidas (HARVEY, 2004, p. 33).

Ao contrário da literatura especializada sobre o imperialismo, que supõe com demasiada frequência um fácil acordo entre elas, isto é, que a acumulação capitalista é guiada pelas estratégias do Estado e que políticas estatais sempre são executadas por motivações capitalistas, Harvey se esforça para evidenciar que na “prática, é muito comum que essas duas lógicas vivam em confronto em algumas ocasiões a ponto de um total antagonismo” (HARVEY, 2004, p. 34). Portanto, “o fundamental é ver que as

lógicas territorial e capitalista do poder diferem entre si. Porém é igualmente inegável que essas duas lógicas se entrelaçam de formas complexas e por vezes contraditórias” (HARVEY, 2004, p. 33-34).

Sendo assim, entendemos que “essa relação dialética cria o arcabouço para uma análise do imperialismo capitalista em termos da interseção dessas duas lógicas diferentes mas interligadas”, e acreditamos possível ilustrar a partir do processo de integração regional na América do Sul e, especificamente, com o caso do empreendimento da mineradora brasileira Vale S. A. na província de Mendoza/Argentina, essa dialética contraditória (HARVEY, 2004, p. 34).

Souza (2014) aborda a concepção de imperialismo em Harvey (2004), resgatando Lênin e Rosa Luxemburgo (SOUZA, 2014), e gostaríamos de destacar sua análise, pois a autora se debruça em interpretar o *imperialismo capitalista* à luz do processo recente de financeirização do sistema, com foco no processo de integração sul-americano e nas experiências de governo do Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil.

Logo no início, Souza (2014, p. 1-2) deixa claro que:

[...] se cabe à análise crítica denunciar as formas atuais de exploração imperialista, é preciso também compreender o desenvolvimento capitalista alavancado pelo imperialismo como um caminho (sempre insuficiente) para superação do atraso e subdesenvolvimento predominantes nas periferias e semiperiferias do sistema. Imperialismo apreendido como combinação entre impulso ao desenvolvimento de forças produtivas novas e exploração capitalista pelos países dominantes [...]. Por certo que com peso maior à exploração, mas com possibilidades concretas de desenvolvimento, como gostaríamos de defender, sem ignorar os aspectos negativos envolvidos (SOUZA, 2014, p. 1-2).

A autora está querendo dizer que, primeiramente, tal debate é muito mais complexo do que aparenta ser e, em segundo lugar, que precisamos levar em consideração a implementação de práticas imperialistas/expansionistas como um caminho, mesmo que contraditório, injusto e insuficiente, para superação em alguma medida do atraso e subdesenvolvimento predominante nas periferias, como no caso da região sul-americana (SOUZA, 2014).

Trazendo sua interpretação para nosso estudo de caso, diríamos que a aproximação diplomática entre Argentina e Brasil, sobretudo com a ascensão dos governos progressistas na década de 2000, contribuiu para estreitar os laços entre os dois países considerados “peças” chaves no “tabuleiro” geopolítico sul-americano, contudo, não eliminou os embates (ou tornou mais harmonioso o convívio) entre a

lógica capitalista de acumulação privada, evidenciada na política de expansão das *campeãs nacionais* (apoiada pelo Estado brasileiro), e a lógica territorial-estatal, voltada às estratégias de adensamento da regionalização no continente. E contraditoriamente tais estratégias expansionistas, apoiadas principalmente pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), “fizeram avançar o discurso em torno da integração e a própria integração” (SOUZA, 2014, p. 11). Nesse aspecto, concordamos com Souza (2014, p. 11):

Num movimento de acumulação privada que não é antagônico à política do Estado brasileiro de busca da hegemonia regional, inclusive não é independente da ação do Estado, muito pelo contrário. Mas como tem sido mais favorável ao Brasil, tem aprofundado o descompasso entre os discursos diplomático-institucionais pela integração e resultados econômicos concretos, gerando descontentamentos de países vizinhos com o expansionismo brasileiro e acusações de imperialismo, em análises nas quais as contradições das práticas imperialistas – ao mesmo tempo obstáculo e força motriz do desenvolvimento – têm recebido pouca atenção (SOUZA, 2014, p. 11).

Retomaremos essa ideia ao adentrarmos no projeto de exploração de potássio em Mendoza, em que esclareceremos melhor como esse caso elucidada as duas lógicas de Harvey (lógica do Estado X lógica capitalista de acumulação).

Dando prosseguimento à explanação da análise de Souza (2014), após a autora discorrer sobre as interpretações de Lênin e Rosa Luxemburgo sobre o *imperialismo*, faz menção que, inspirado por Rosa:

[...] David Harvey retoma a relação necessária e contraditória entre espaços *capitalistas & espaços não capitalistas*, destacando mecanismos novos de acumulação primitiva – ou mecanismos novos de acumulação por espoliação – necessários à reprodução do capitalismo hoje como fora o processo de acumulação primitiva à gênese do modo de produção capitalista [...] (SOUZA, 2014, p. 3).

E conclui dizendo que em Harvey – como em Rosa – o foco é mais “a problemática dos mercados, recursos naturais e mão de obra barata em meio à relação necessária e contraditória entre espaços capitalistas e não capitalistas” (SOUZA, 2014, p. 5).

Destarte, à luz do diagnóstico de Souza (2014), entendemos que as estratégias de expansão da economia brasileira nos governos Lula (cujo principal agente foi o BNDES), do ponto de vista da lógica capitalista, referiram-se “tipicamente à exploração das condições geográficas desiguais [sul-americanas] sob as quais ocorre a acumulação do capital”, isto é, a política estatal de internacionalização das *campeãs nacionais* promoveu, diretamente, o aumento significativo do lucro das empresas, através de

“forças monopolistas espacialmente articuladas, práticas extorsivas vinculadas com fluxos de capital restritos e da extração de rendas monopolistas” (HARVEY, 2004, p. 35). Inevitavelmente, mesmo que o processo em geral tenha trazido vantagens geopolíticas para o diálogo integracionista entre o Brasil e seus vizinhos, principalmente com a Argentina, conflitos territoriais-ambientais tornaram-se corriqueiros, uma vez que, como destaca Harvey, “a riqueza e o bem-estar de territórios particulares aumentam à custa de outros territórios” a partir da exploração capitalista (HARVEY, 2004, p. 35).

Assim, do ponto de vista político-estratégico, o discurso integracionista expressou interesses geopolíticos de Estado. Os governos do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva buscaram pôr em prática iniciativas de integração baseadas na cooperação e complementaridade, ao mesmo tempo que visaram abrir mercados. Dessa forma, para nós, seria possível até falar que o Estado desempenhou práticas imperialistas (como por exemplo a política das campeãs nacionais), mas seria exagerado falar em imperialismo brasileiro (mesmo que “sub”) (SOUZA, 2013).

Neste sentido é que, inspirados pela perspectiva de Harvey (2004), mesmo o Brasil preservando o padrão de assimetrias espaciais vantajoso para ele e colocando em prática políticas expansionistas, acreditamos que as acusações de imperialismo não são condizentes com a situação internacional do país, econômica, política e militarmente no período em questão. Exatamente por isso optamos pelo enfoque do autor: a perspectiva de fusão contraditória entre as lógicas do Estado e da acumulação capitalista abre mais possibilidades para se entender o *Brasil de Lula* e a atuação do Estado brasileiro.

Não é nenhuma novidade que o capitalismo necessite encontrar áreas/negócios lucrativos à absorção do capital excedente, por meio da conquista de novos mercados, promoção de novos produtos e modos de vida, novos instrumentos de crédito, gastos estatais, endividamento público e monopolizações. Agora, a forma como Harvey (2004) interpreta a perpetuação desse processo atualmente, é um tanto quanto curioso e instigante.

Para o autor, as características da acumulação primitiva de *Karl Marx* não se encerraram na “etapa original” do capitalismo, ao contrário, estão presentes nos dias atuais e podem ser notadas sob diferentes perspectivas: na expulsão de populações camponesas e na formação de um proletariado sem-terra; na privatização de recursos; na

supressão de formas alternativas de produção e consumo; na substituição da agropecuária familiar pelo agronegócio, entre outras (HARVEY, 2004). Gostaríamos de explicar tal teoria com mais calma.

Resgatando Arendt (1968), Harvey sinaliza qual foi (e continua sendo) a estratégia crucial dos capitalistas para superarem as crises periódicas do próprio modo de produção e manterem o sistema de acumulação funcionando:

Os burgueses perceberam, alega ela [Arendt], pela primeira vez, que o pecado original do simples roubo, que séculos antes tornara possível 'a acumulação do capital' (Marx) e dera início a toda a acumulação ulterior, tinha eventualmente de se repetir para que o motor da acumulação não morresse de repente (ARENDR, 1968, apud HARVEY, 2004, p. 119).

Sendo assim, o autor concorda com Arendt (1968) de que os processos que Marx denominou de acumulação primitiva (ou original) constituem “uma importante e contínua força na geografia histórica da acumulação do capital por meio do imperialismo” (HARVEY, 2004, p. 119). E como não é possível nomear de primitiva ou original um processo ainda em vigência, David Harvey nomeou de *acumulação via espoliação*. Nas palavras do autor:

Todas as características da acumulação primitiva que Marx menciona permanecem fortemente presentes na geografia histórica do capitalismo até os nossos dias. A expulsão de populações camponesas e a formação de um proletariado sem terra tem se acelerado em países como o México e a Índia nas três últimas décadas; muitos recursos antes partilhados, como a água, têm sido privatizados (com frequência por insistência do Banco Mundial) e inseridos na lógica capitalista da acumulação; formas alternativas (autóctones e mesmo, no caso dos Estados Unidos, mercadorias de fabricação caseira) de produção e consumo têm sido suprimidas. Indústrias nacionalizadas têm sido privatizadas. O agronegócio substituiu a agropecuária familiar. E a escravidão não desapareceu (particularmente no comércio sexual) (HARVEY, 2004, p. 121).

Alguns desses mecanismos foram (e estão sendo) “aprimorados para desempenhar hoje um papel bem mais forte do que no passado” (HARVEY, 2004, p. 122). Harvey (2004) cita, como exemplo: [1] a transformação do sistema de crédito e do capital financeiro em “trampolins de predação, fraude e roubo”; [2] a onda de financeirização na década de 1970; [3] as “valorizações fraudulentas de ações, falsos esquemas de enriquecimento imediato, a destruição estruturada de ativos por meio da inflação, a dilapidação de ativos mediante fusões e aquisições”; [4] e o processo de escravização pela dívida, que reduz populações inteira (mesmo nos países capitalistas avançados) a meros prisioneiros endividados (HARVEY, 2004, p. 122-123).

Além disso, o autor também faz menção à criação de “novos” mecanismos de acumulação por espoliação:

[1] A ênfase nos direitos de propriedade intelectual nas negociações da OMC (o chamado Acordo TRIPS) aponta para maneiras pelas quais o patenteamento e licenciamento de material genético, do plasma de sementes e de todo tipo de outros produtos podem ser usados agora contra populações inteiras cujas práticas tiveram um papel vital no desenvolvimento desses materiais. [2] A biopirataria campeia e a pilhagem do estoque mundial de recursos genéticos caminha muito bem em benefício de umas poucas grandes companhias farmacêuticas. [3] A escalada da destruição dos recursos ambientais globais (terra, ar, água) e degradações proliferantes de habitats, que impedem tudo exceto formas capital-intensivas de produção agrícola, também resultaram na mercadificação por atacado da natureza em todas as suas formas. [4] A transformação em mercadoria de formas culturais, históricas e da criatividade intelectual envolve espoliações em larga escala (a indústria da música é notória pela apropriação e exploração da cultura e da criatividade das comunidades). [5] A corporativização e privatização de bens até agora públicos (como as universidades), para não mencionar a onda de privatizações (da água e de utilidades públicas de todo gênero) que tem varrido o mundo, indicam uma nova onda de ‘expropriação das terras comuns’ (HARVEY, 2004, p. 123).

Diante desses mecanismos que configuram o atual funcionamento dos processos moleculares de acumulação do capital, o Estado “não é inocente, nem necessariamente passivo” em relação a tudo isso (HARVEY, 2004, p. 91). Pelo contrário, “tal como no passado, o poder do Estado é com frequência usado para impor esses processos mesmo contrariando a vontade popular” (HARVEY, 2004, p. 123).

O Estado, portanto, continua possuindo papel determinante na acumulação do capital e, por conseguinte, na manutenção da dialética entre as duas lógicas aqui trabalhadas. Acreditamos que não seja um exagero afirmar que o Estado, atualmente, se apresenta como principal entidade política “capaz de orquestrar arranjos institucionais e manipular as forças moleculares de acumulação do capital para preservar o padrão de assimetrias nas trocas” comerciais, fazendo com que prevaleçam sempre os interesses capitalistas dominantes (HARVEY, 2004, p. 111).

Por fim, a partir da complementariedade entre a lógica do processo de conglomeração da economia brasileira nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e a lógica político-estratégica do Estado de busca da hegemonia regional implementada em suas gestões, esmiuçaremos o empreendimento da multinacional Vale S. A. em Mendoza/Argentina como ilustração do quão dificultoso foi (e continua sendo) manter essas lógicas coexistindo de forma mais ou menos harmoniosa, ou melhor, sem que se realçasse sua contrariedade eminente.

Ainda que pareça algo óbvio, gostaríamos de salientar que o primeiro aspecto a se notar é que a empresa Vale S. A. atua segundo a lógica de acumulação capitalista (mesmo quando era predominantemente estatal), e seus orçamentos de investimentos “obedecem a uma lógica desigual de alocação de recursos, ou seja, o dispêndio de capital é hierarquizado em virtude dos gastos necessários” (JUNIOR, 2011, p. 3). Assim, fica evidente que a execução de projetos/empreendimentos e a manutenção das operações já existentes requerem um volume maior de recursos se compararmos com setores como: Pesquisa e Desenvolvimento (P&D); sustentabilidade; e recursos para recuperação ambiental e de populações atingidas. Por conseguinte, a forma como a Vale sempre procedeu “é buscando alocar o capital da forma mais rentável possível indicando a expansão da produção de seus principais produtos”, mesmo que isso custe a desapropriação de populações inteiras ou degrade severamente o meio ambiente (JUNIOR, 2011, p. 3).

Queremos com isso salientar que a Vale S. A. atua objetivando aumentar seus lucros e, conseqüentemente, acumular mais capital, independentemente de sua proposta ideológica (como a imagem de empresa preocupada com o meio ambiente) e os reais impactos de seus projetos. Nesse sentido, precisa-se reconhecer que a mineradora priorizará vantagens individuais, gerando, inúmeras vezes, conflitos de interesse entre a lógica capitalista de atuação da empresa e a lógica dos agentes político-estatais, sobretudo quando a primeira solapar a segunda; reafirmamos ter ocorrido exatamente isso com o projeto de exploração de potássio na província de Mendoza.

O segundo aspecto, atrelado também à lógica capitalista e mais ainda com a teoria do *Desenvolvimento Geográfico Desigual* de Harvey (2004), é que a Vale S. A. produz *novos espaços* para maximizar o acúmulo de capital a partir dos pré-existentes. Esta relação, que no caso específico da mineradora brasileira sempre a acompanhou por atuar desde sua origem voltada para o exterior, reconfigurou (e reconfigura) a geografia dos territórios em que atuou (e atua), na medida em que eles se mostraram atrativo-lucrativos para exploração e execução de seus empreendimentos.

Nessa ótica, David Harvey salienta que:

[...] as diferenças geográficas são bem mais do que legados histórico-geográficos. Elas estão sendo perpetuamente reproduzidas, sustentadas, solapadas e reconfiguradas por meio de processos político-econômicos e socioecológicos que ocorrem no momento presente [...] (HARVEY, 2004a, p. 111).

Para Junior (2014, p. 14), o que o geógrafo britânico quer mostrar é que “sob uma base natural de diferenciação, nos termos de Neil Smith (1988), erige-se a produção social da diferenciação geográfica. Esta produção social da diferença é perpetuamente reproduzida” (JUNIOR, 2014, p. 14). E o que queremos mostrar ao atrelar essa teoria com a atuação da Vale é que a “espacialidade deste desenvolvimento desigual revela-se claramente no movimento escalar que o capital realiza em busca da mais-valia”, isto é, da maximização do lucro (JUNIOR, 2014, p. 26).

A empresa Vale sempre atuou fora e dentro do Brasil, mas foi nos governos Lula (2003-2010) que seu desempenho se deu explicitamente sob a tônica desenvolvimentista (ou neodesenvolvimentista), respaldada pelas estratégias do Estado de internacionalização. Entretanto, tal reconfiguração político-econômica trouxe consigo a eminente contradição entre os interesses individuais da empresa e do Estado, ou melhor, da lógica capitalista de acumulação e da lógica territorial, além de desencadear movimentos socioambientais contra a atuação predatória da Vale S. A. pelo mundo.

Nesse sentido, concordamos novamente com Souza (2014, p. 12) em relação aos conflitos socioambientais recentes da América do Sul. Segundo a autora, a polarização do debate em torno das obras de infraestrutura, investimentos que mais afetam negativamente o meio ambiente, ocorre por que na maioria das vezes os projetos não possuem estudos exaustivos de impactos ambientais ou, quando ocorrem, são baseados em “opiniões preliminares provenientes de pessoas/entidades com posições radicalmente opostas” (SOUZA, 2014, p. 12). Na realidade, é preciso entender:

[...] os conflitos [socioambientais] em curso como expressão das contradições geradas pelo desenvolvimento capitalista [desenvolvimento geográfico desigual], progressista e ao mesmo tempo destrutivo dos modos de vida/produção pré-capitalistas (populações indígenas, camponesas, ribeirinhas) e do meio ambiente, paralelamente aos conflitos capitalistas envolvidos na relação *capital & trabalho assalariado*, comuns a todos os processos de desenvolvimento [...] (SOUZA, 2014, p. 13).

Contraditoriamente, as violações socioambientais (degradação ambiental e social, mortes, acidentes, etc.) e a organização de militâncias colocam em xeque a declarada preocupação com a sustentabilidade das operações da Vale. Para Junior (2011, p. 16), tais violações decorrem, necessariamente, “de um modo de operar que se preocupa primordialmente com seus resultados financeiros (receita, lucro, geração de caixa, etc.)” (JUNIOR, 2011, p. 16). Porém, após investigarmos documentos da

empresa e informes divulgados em seu site oficial, constatamos que a mineradora brasileira insiste em dar “ênfase na sustentabilidade”, apesar de todas as denúncias promovidas pela *Articulação internacional dos Atingidos pela Vale* contradizê-la. Segue trecho do documento¹⁰⁵ em que a Vale S. A. expõe seu ideário de sustentabilidade como parte de sua atuação mercadológica:

A sustentabilidade contribui para um mundo melhor e ao mesmo tempo aumenta a nossa competitividade no longo prazo. O desenvolvimento sustentável é alcançado quando nossos negócios geram valor para os acionistas, enquanto criam um legado social, econômico e ambiental positivo nas regiões nas quais operamos. Investimentos em responsabilidade social corporativa em 2012 alcançarão US\$ 1,648 bilhão, dos quais US\$ 1,354 bilhão será investido na proteção e conservação ambiental, e US\$ 293 milhões em programas sociais. A Vale está comprometida em desenvolver uma matriz energética mais limpa, investindo em fontes de energia renováveis, como por exemplo, geração eólica e biocombustíveis (VALE, 2012, p. 2-3).

Portanto, a promoção de um discurso de sustentabilidade torna-se mais um fator competitivo/mercadológico em longo prazo e uma estratégia de peso. A questão socioambiental e os conflitos gerados a partir dela, envolvendo os inúmeros projetos/empreendimentos de uma das maiores mineradoras do mundo¹⁰⁶, são muito controversos.

O terceiro e último aspecto que queremos salientar diz respeito, especificamente, ao protagonismo do Estado brasileiro nos governos Lula para manter (e incentivar) os processos moleculares de acumulação de capital das multinacionais, incluindo a Vale, e ao mesmo tempo objetivando concretizar seu projeto integracionista na região. Antes de discorrermos sobre o assunto, gostaríamos de deixar claro que os Estados não são os únicos atores territoriais, pois blocos regionais, entidades subnacionais e regiões metropolitanas, também possuem importante papel e não podem ser ignorados (HARVEY, 2004). Além disso, nem todos os Estados agem da mesma forma, “e mesmo quando o fazem exibem uma variedade de arranjos institucionais passíveis de produzir resultados bem diferentes entre si” (HARVEY, 2004, p. 80).

¹⁰⁵ VALE. Vale informa orçamento de investimentos para 2012. *Press Release*. Recomenda-se procurar no site oficial “*Orçamento de Investimento – 2012*”. Disponível em: (página inicial - www.vale.com – acesso em 03/12/2018).

¹⁰⁶ Recomendamos ao leitor acessar, novamente, o site oficial dos “Atingidos pela Vale”. Disponível em: <https://atingidospelavale.wordpress.com/> (página inicial – acesso em 03/12/2018).

Segundo Harvey (2004, p. 80), a situação perfeita para as atividades capitalistas, seria:

[...] um Estado burguês em que instituições de mercado e regras contratuais (incluindo as do contrato de trabalho) sejam legalmente garantidas e em que se criem estruturas de regulação para conter conflitos de classes e arbitrar entre as reivindicações de diferentes facções do capital (por exemplo, entre interesses mercantis, financeiros, manufatureiros, agrários e rentistas). Políticas relativas à segurança da oferta de dinheiro e aos negócios e relações comerciais externos também têm de ser estruturadas para beneficiar a atividade de negócios [...] (HARVEY, 2004, p. 80).

Entretanto, não são poucas às vezes em que o Estado atua, parcial ou totalmente, ao contrário. É nesse ponto que as políticas estatais de territorialização assumem papel-chave “no contínuo drama da acumulação do capital e da sobreacumulação intermináveis”, ora adensando todo processo, ora implantando políticas públicas assistencialistas direcionadas para as classes subalternas e, inevitavelmente, inflamando os conflitos de classes (HARVEY, 2004, p. 111).

Ainda que uma das principais diferenças entre *Estado* e *governo* seja, respectivamente, os caracteres de permanência e transitoriedade de cada um, não podemos negar que governos progressistas podem dar um viés mais intervencionista ao Estado ou, ao contrário, governos menos progressistas podem influenciar as políticas estatais dando-as um caráter estritamente neoliberal. A verdade é que os governos (mais à esquerda ou mais à direita do espectro político), que na maioria das vezes são transitórios (exceto em regimes ditatoriais e totalitários), influenciam na forma como o Estado atua e atuará.

Em resumo, o projeto de exploração da mina de potássio no Rio Colorado, localizado entre as províncias de Mendoza e Neuquén na Argentina, dá conta da estreita relação que existiu entre a atuação desenvolvimentista do Estado brasileiro, via desembolsos do BNDES, e a lógica capitalista presente no *modus operandi* da empresa executora, Vale S.A. Este nexos sustentou, evidentemente, conflitos de interesse.

Segundo Rivera e Escamilla (2014), o objetivo do projeto era extrair 4,35 milhões de toneladas anuais de cloreto de potássio para exportá-las ao Brasil (quase em sua totalidade). Em 2009, após diálogo entre o ex-presidente Lula e o governo da Argentina, a mineradora brasileira Vale adquiriu os ativos para extrair sais de potássio de propriedade da empresa Rio Tinto na cidade de Malargue, ao sul da província de Mendoza (RIVERA; ESCAMILLA, 2014). A operação que “precederia o megaprojeto

no Rio Colorado foi realizada por US \$ 850 milhões e implicou a autorização para explorar 230 hectares” (RIVERA; ESCAMILLA, 2014, p. 27). Com essa concessão, a Vale criaria o projeto “Potássio Rio Colorado” (em espanhol, *Potasio Río Colorado*), cujas primeiras obras viriam a se iniciar em 2012, no governo Dilma Rousseff. O empreendimento incluía investimentos numa linha ferroviária em que o depósito de potássio estaria ligado a uma unidade de transformação e exportação (que seria construída), localizada no porto Ingeniero White, Bahía Blanca e Buenos Aires (RIVERA; ESCAMILLA, 2014).

Para os autores, este projeto ilustrou comportamento do setor empresarial brasileiro como um todo, além de acreditarem que tal empreendimento posicionaria a Vale como uma das maiores empresas produtoras de potássio do mundo e primeira na América Latina (RIVERA e ESCAMILLA, 2014). Para nós, o projeto representaria um dos maiores movimentos empresarial no processo de integração comercial (extração, processamento e transporte) e infraestrutural do *Brasil de Lula*, não apenas como uma estratégia que buscava minimizar a dependência internacional do Brasil por fertilizantes, mas também por engendrar-se na diplomacia integracionista do governo brasileiro, já que a integração física-territorial era vista como pilar central.

A quantidade de agentes estatais e privados presentes no desenrolar do projeto mostrou a efetiva relação dialética (complementar & contraditória) entre o empreendimento estudado e as duas lógicas de Harvey (2004). Dentre os agentes estatais, podemos mencionar: o governo do Brasil, o BNDES, o governo da Argentina, o governo da província de Mendoza, o município de Malargue (província de Mendoza), o governo da província de Neuquén, o município de Rincon de los Sauces (província de Neuquén), o governo da Província de Río Negro, o município de Río Colorado (província de Río Negro), o município de Chichinales (província de Río Negro), o governo da província de La Pampa, o governo da província de Buenos Aires e o município de Bahía Blanca (província de Buenos Aires). Já entre os agentes do setor privado, estavam: a mineradora brasileira Vale; as construtoras Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Techint; e a empresa petroleira YPF (RIVERA; ESCAMILLA, 2014).

Devido as eminentes divergências de interesses relacionados à implementação e manutenção do projeto, ou à sua extinção, é que a Vale S. A. suspendeu oficialmente

suas operações no dia 11 de março de 2013. E também as acusações do governo argentino de que a mineradora brasileira havia descumprido cláusulas contratuais contribuíram inflamando ainda mais os desentendimentos (TRAVASSOS; SCHAPPO, 2013).

Em entrevista televisiva concedida no dia 13 de março de 2013, o ministro de Planejamento da Argentina, Julio de Vido, explicou que, segundo o que foi proposto no projeto original, a concessão de mineração concedida à empresa Vale era para explorar e produzir potássio em Mendoza e transportá-lo pelas províncias de Neuquen, de Rio Negro e de Buenos Aires até o Porto de Bahia Blanca, e fazer obras que eram de sua responsabilidade. No entanto, devido alguns descumprimentos de contrato, a empresa poderia perder a concessão para explorar o mineral, o que mais tarde veio a se concretizar, como mencionamos; tal insatisfação, que repercutiu negativamente tanto para a Vale quanto para o Brasil, tornou-se evidente com os argumentos declarados do ministro ao Jornal *IDifusora* (14/03/2013)¹⁰⁷:

A empresa violentou a seguridade jurídica e as leis da Argentina e de Mendoza [província argentina em que a Vale tem contrato para exploração de potássio], em particular, e se não explorarem [o mineral] vão perder a concessão. A segurança jurídica dos investimentos é uma via de duas mãos, em que o Estado deve respeitar, mas também as empresas que investem (Jornal *IDifusora*, 14/03/2013 – Acesso em: 03/12/2018).

Em resposta, a mineradora negou as acusações do governo da província argentina de que estaria descumprindo normas locais no projeto de exploração de potássio. Em comunicado a empresa disse: "A empresa opera sempre em cumprimento das normas legais em vigor e, em particular, as normas de mineração". O governo de Mendoza, não satisfeito com as explicações da multinacional, passou a intimar a Vale S. A. a apresentar o plano inicial de investimento do projeto, como forma de esclarecimento; após tal intimação, que elucida o descontentamento por parte da Argentina, a mineradora brasileira explica, em novo comunicado, que realizou investimentos em infraestrutura e equipamentos amplamente superior ao montante mínimo exigido pelo Código de Mineração de Mendoza¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Disponível em: <http://www.idifusora.com.br/2013/03/14/argentina-ameaca-cortar-concessao-a-vale/> (acesso em 03/12/2018).

¹⁰⁸ Acessar: <http://economia.ig.com.br/vale-nega-irregularidades-em-operacao-de-potassio-na-argentina/n1300079417073.html> (acesso em 03/12/2018).

Tais argumentos não foram convincentes, propiciando o despertar de mais inquietações do governo da província e, por conseguinte, da Argentina, como mostrou matéria do *Jornal Economia* (16/04/2011):

Em 2009, o projeto foi estimado em US\$ 4,5 bilhões. No entanto, fonte da Vale disse que, devido à inflação e a ajustes das projeções, esse valor foi atualizado para US\$ 5,5 bilhões. Sem mencionar valores, a nota da Vale fez referências à ampliação ao dizer que "está projetado continuar fazendo (os desembolsos comprometidos) e inclusive aumentar significativamente os investimentos destinados a este projeto". O valor exato do investimento deve constar do documento que a companhia prepara para responder à intimação das autoridades. Serão feitas "todas as apresentações legais que forem necessárias e, é assim que, em tempo e forma será apresentado ao governo da Província de Mendoza o Plano de Investimentos para os próximos anos", informou. A companhia também terá de esclarecer questionamentos sobre a contratação de mão de obra e fornecedores da Província (*Jornal Economia* (16/04/2011) – Acesso: 03/12/2018).

Do ponto de vista da lógica do Estado, o governo brasileiro buscou amenizar os conflitos e viabilizar um possível “novo acordo” que resultasse na continuidade do empreendimento. O Itamaraty¹⁰⁹ anunciou com entusiasmo o encontro entre Dilma Rousseff e Cristina Kirchner, que se concretizaria no dia 25 de abril de 2013, um mês após a suspensão oficial do Projeto Rio Colorado.

Segundo *Jornal BBC Brasil* (25/04/2013)¹¹⁰, os investimentos brasileiros na Argentina foram os principais assuntos do encontro diplomático, que contou com a participação de ministros dos dois países e a presidente da Petrobras, Graça Foster. O encontro ocorreu em um momento de expectativas na Argentina quanto às negociações para a venda de parte de ativos da empresa petroleira Argentina e a decisão da Vale, anunciada em março, de suspender seu projeto de exploração de potássio na província de Mendoza, após já ter investido US\$ 2 bilhões. Para Dilma, o diálogo seria a solução para os desentendimentos em torno do projeto:

"A empresa brasileira Vale (que suspendeu um projeto de exploração de potássio no país vizinho) vai encontrar com o diálogo o melhor acordo possível com as autoridades argentinas", afirmou, ao lado da presidente da Argentina, Cristina Kirchner, após sete horas de reuniões na Casa Rosada.

¹⁰⁹ Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/3403-visita-da-presidenta-dilma-rousseff-a-republica-argentina-buenos-aires-25-e-26-de-abril-de-2013> (acesso em 03/12/2018).

¹¹⁰ O diálogo será a solução para os desentendimentos entre empresas brasileiras e autoridades argentinas, disse a presidente Dilma Rousseff, durante visita a Buenos Aires. Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/04/130425_dilma_cristina_pai_mc (acesso em 03/12/2018).

Segundo especialistas, esse é o maior investimento estrangeiro direto no país vizinho em vários anos. Empresários brasileiros reclamam das barreiras comerciais, do controle cambial e das constantes mudanças nas regras econômicas da Argentina. A Vale chegou a dizer que a decisão de suspender seu projeto foi consequência da "situação macroeconômica atual" argentina. Interlocutores da Vale disseram à BBC Brasil que, nos últimos dias, a empresa teria colocado "em banho-maria" a suspensão e poderia reavaliar a decisão após a visita de Dilma à Argentina (*BBC Brasil – 25/04/2013 – acesso em 03/12/2018*).

Infelizmente, a visita diplomática não surtiu o efeito esperado. Da lógica capitalista de acumulação, após a Argentina querer renegociar o preço da concessão da mina, já que o Código de Mineração do país vizinho não permite a retomada unilateral da concessão antes de um prazo de 4 anos de abandono do projeto, o empreendimento continuou financeiramente inviável para a Vale.

Mesmo assim, o governo brasileiro tentou mais uma estratégia para solucionar os desentendimentos, novamente através do viés diplomático. O ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva entrou nas negociações sobre o destino do projeto, como mostrou matéria intitulada “Lula negocia exploração de potássio pela Vale na Argentina” do *Jornal Folha de S. Paulo (16/05/2013)*¹¹¹:

O ex-presidente Lula entrou nas negociações sobre o destino do projeto de exploração de potássio do Rio Colorado, na província argentina de Mendoza, que foi suspenso por tempo indeterminado pela mineradora Vale em março. Luiz Inácio Lula da Silva e o governador de Mendoza, Francisco Pérez, discutiram o tema por meia-hora na quarta-feira (15), logo que o ex-presidente chegou à cidade argentina, no fim da tarde (*Jornal Folha de S. Paulo – 16/05/2013 – acesso em 03/12/2018*).

Novamente a estratégia falhou e o projeto não foi retomado. Isso mostrou a evidente dificuldade do Estado brasileiro, mesmo regido por um governo progressista, de manter as lógicas “funcionando” com certo equilíbrio, pois, a lógica da acumulação capitalista, presente no *modus operandi* da mineradora Vale, impôs demandas contraditórias às pretensões geopolíticas do Brasil de estimular a integração e aprofundar seu viés estatal/intervencionista.

Da perspectiva geopolítica, articulada à promoção do desenvolvimento por meio da integração física e político-institucional, a complementaridade e cooperação precisaria se impor nas relações Brasil-Argentina, porém, a estratégia neodesenvolvimentista dos governos Lula priorizou, claramente, a internacionalização

¹¹¹ Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2013/05/1279657-lula-negocia-exploracao-de-potassio-pela-vale-na-argentina.shtml> (acesso em 03/12/2018).

de empresas nacionais, despertando desconfianças e realçando os interesses particulares dos setores privado e estatal no *tabuleiro de negociações* dos dois países. Para Travassos e Schappo (2013, s/n), investidores e acionistas da Vale S. A. “veem com maus olhos uma maior intervenção do governo nas atividades da empresa”, pois uma revisão do código de mineração brasileiro derrubaria em cerca de 25% o valor das ações da mineradora (TRAVASSOS; SCHAPPO, 2013, s/n). Sob este ponto de vista, “utilizar a empresa como um instrumento para prestar socorro à economia argentina seria ir longe demais”, pois, extrapolaria sua lógica de atuação e contrariaria, em partes, a acumulação capitalista (TRAVASSOS; SCHAPPO, 2013, s/n).

Sendo assim, quaisquer intervenções e influências de chefes de Estado nos rumos da empresa não tendem a ser muito bem-vindas. Evidência disso foi o ensaio da mineradora de vender o empreendimento, se mostrando inflexível às tentativas dos governos brasileiro e argentino de contornar a situação.

Nesse sentido, não poderíamos deixar de mencionar os conflitos socioambientais que surgiram no decorrer das negociações do projeto, “frutos” da eminente contradição das duas lógicas de Harvey (2004), como já mencionamos. A oposição ao projeto começou a partir de novembro de 2007, o mês em que foi realizada em Malargue a primeira audiência pública, ainda nos governos Lula. Desde então, várias “organizações sociais das diferentes províncias afetadas indicaram as irregularidades e as enormes responsabilidades ambientais que a implementação deste projeto traria para a vida dos cidadãos e ambiente da Argentina” (RIVERA; ESCAMILLA, 2014, p. 30).

Segundo Rivera e Escamilla (2014, p. 30), entre as principais queixas estava:

[...] a possível salinização do rio Colorado por o cloreto de sódio que o projeto pretende depositar a 17 km da margem desse rio. Deve-se notar que o projeto usa o método de dissolução (bombeamento de água a temperaturas que podem atingir 70 graus centígrados) para extrair o cloreto de potássio, um mineral com alto teor de sódio. Estima-se que para cada tonelada de potássio extraída, serão produzidas 1,2 toneladas de sódio, que seriam armazenadas em perpetuidade em um depósito construído para esse fim [...] (RIVERA; ESCAMILLA, 2014, p. 30).

Para os ambientalistas, outros problemas também ocorreriam, tais como: o aumento de gases de efeito estufa durante a extração mineral, aproximadamente o acréscimo de 838.000 toneladas anuais; a utilização de 86,4 milhões de litros de água por dia (1 m³ por segundo) do rio Colorado, que segundo a proposta inicial do projeto, perduraria por um período de quarenta anos; e, no aspecto da energia, quando a mina

atingisse o seu pico, ela poderia consumir até 1 milhão de metros cúbicos de gás por dia (RIVERA; ESCAMILLA, 2014).

Para cobrir os valores energéticos, em dezembro de 2010, a Vale assinou um acordo com a petroleira argentina YPF para desenvolver um campo de gás não convencional (gás de xisto) na bacia de Neuquén, com uma concessão particular; tal atitude da empresa mostra, mais uma vez, que independentemente da parceria estatal com o governo brasileiro, a lógica capitalista de acumulação na maioria das vezes superará qualquer política estratégica do Estado quando o que estiver em *jogo* seja o índice de lucratividade do setor privado.

À luz dessas denúncias, o *Conselho Provincial do Meio Ambiente* – órgão consultivo da Secretaria do Meio Ambiente da Província de Mendoza e membro da Comissão Interministerial de Avaliação Ambiental Mineira que participou do processo de Avaliação de Impacto Ambiental do projeto Potasio Río Colorado – emitiu em 2009 um parecer setorial¹¹² no qual se concluiu que o projeto deveria ser rejeitado por causa do alto consumo de energia que a atividade exigiria e pela falta de alternativas ao descarte de cloreto de sódio. No parecer também constava que “o projeto apresentava riscos de contaminação do Rio Colorado com o depósito de cloreto de sódio que ocuparia uma superfície de 210 hectares, com uma profundidade de 50 metros” (RIVERA; ESCAMILLA, 2014, p. 30).

Destarte, tais conflitos socioambientais repercutiram tanto na mídia nacional e internacional que, em 2010, vieram compor o *Dossiê dos Impactos e Violações da Vale no Mundo*¹¹³. Segue trecho do dossiê em que o empreendimento é citado:

O Potasio Río Colorado S. A. ocorre no extremo sul do departamento de Malargue – província de Mendoza/Argentina –, 690 km ao sul da capital da província. A mineração é considerada dissolução e bombeamento do mineral, por meio de uma bateria de centenas de poços de 1.200 m de profundidade subterrânea. Os minerais são extraídos são solução de silvinita, mistura de 100 partes de cloreto de potássio e 121 de cloreto de sódio, que seriam então separados por cristalização diferencial. [...] O projeto de mineração faz parte de um forte crescimento na demanda por fertilizantes, o *boom* dos biocombustíveis. Segundo a empresa, foram utilizados 52 milhões de

¹¹² Ver tese de doutorado de Lucrecia S. (2010). Problemas ambientales y conflicto social en Argentina. Movimientos socioambientales en Mendoza. La defensa del agua y el rechazo a la megaminería en los inicios del siglo XXI. Disponível em: <http://www.unsa.edu.ar/histocat/haeconomica07/lsw.pdf> (acesso em 03/12/2018).

¹¹³ Tal documento fez parte do *I Encontro Internacional dos Atingidos pela Vale*. Disponível em: https://atingidospelavale.files.wordpress.com/2010/04/dossie_versaoweb.pdf (acesso em 03/12/2018).

toneladas de potássio em todo o mundo em 2005. A produção é quase inteiramente destinada à exportação para o Brasil. O mercado alvo seria a agricultura brasileira, especialmente nas lavouras de soja e cana-de-açúcar (*Dossiê dos Impactos e Violações da Vale no Mundo*, 2010, p. 95).

Mesmo assim, após intensa discussão, o próprio Conselho Provincial do Meio Ambiente aprovou o projeto. Entretanto, como explanamos, a suspensão das operações do empreendimento foi inevitável, devido ao impasse entre os interesses particulares dos setores privado e estatal.

Portanto, em caráter conclusivo, buscamos no geógrafo marxista David Harvey fundamentações e direcionamentos metodológico-analíticos no bojo de suas duas lógicas (da acumulação privada e lógica do Estado) e da teoria do *Desenvolvimento Geográfico Desigual* para elucidarmos as contradições e complementariedades do nosso estudo de caso. A articulação entre a acumulação capitalista e políticas geoestratégicas do Estado produzem ambientes fecundos para acumulações futuras; o caráter marcadamente geográfico e desigual do desenvolvimento das atividades produtivas da Vale se sustentou nessa articulação.

As relações entre o empreendimento estudado e as duas lógicas de Harvey (2004) podem ser observadas em várias dimensões. A primeira dimensão é que devido a multinacional Vale já possuir em sua história um caráter internacional-expansionista, a política externa dos governos Lula favoreceu o *modus operandi* da mineradora, aprofundando ainda mais seu processo de internacionalização; o elo nessa relação foram os empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). É importante salientar também que o Banco é acionista da empresa, através do *BNDES Participações S.A.*, que controla 5,58% das ações da Vale, evidenciando que o agente estatal se engendra dialeticamente nas tomadas de decisões (ainda que seu poder de veto seja pequeno).

Entendemos que a segunda dimensão se faz presente na notória atuação mais intervencionista do Estado na *era Lula* como grande “organizador tanto da acumulação como da ordem capitalista, na medida em que implantou elementos institucionais e econômicos favoráveis à acumulação do capital” (PINTO; BALANCO, 2014, p. 41); em nossas explicações, não escondemos que o ex-presidente também atuou por um viés keynesiano distribuindo melhor a renda via políticas sócias e dando maior “poder” de consumo às classes baixas.

E, na terceira e última dimensão, uma iniciativa empreendedora que seria produtiva tanto para a empresa brasileira (e o país em geral) como para o governo argentino, foi barrada por, mais uma vez, a lógica capitalista de acumulação passar para o primeiro plano. Dentro dessa lógica, a mineradora Vale optou por suspender o projeto, mesmo após algumas intervenções estatais diplomáticas tentarem contornar a situação, pois, sem as isenções fiscais que foram solicitadas ao governo argentino, o custo do projeto aumentaria em 86%, tornando-o insustentável. Na realidade, os fundamentos econômicos do empreendimento não estavam totalmente alinhados com o compromisso da empresa de disciplinar a destinação do capital e acumulá-lo.

Sendo assim, ainda que o Estado brasileiro no período em questão tenha chamado para si a tarefa de ser “agente indutor do crescimento, de recorrer à ação das empresas e bancos públicos e de usar os instrumentos de política econômica em defesa de um projeto desenvolvimentista”, que favoreceria também o setor privado, o mesmo não conseguiu minimizar os conflitos em torno do projeto *Potássio Rio Colorado* que, ao que tudo indica, predominou a lógica capitalista de atuação da Vale (LOPREATO, 2015, p. 42).

Enfim, não objetivamos aqui esgotar toda a riqueza teórica e conceitual que as duas lógicas e a teoria do Desenvolvimento Geográfico Desigual, do geógrafo David Harvey, nos pode oferecer, mesmo porque tal empreitada seria audaciosa demais para uma dissertação de mestrado. Nosso foco foi enfatizar o projeto da Vale S. A. de exploração de potássio na província de Mendoza/Argentina com intuito de elucidar os caracteres de complementariedade e contrariedade presentes nas lógicas capitalista e do Estado.

A seguir, apresentaremos de modo cronológico e breve, os acontecimentos e conflitos que permearam as operações em torno do projeto Potássio Rio Colorado. Começaremos falando sobre como se deram os pré-acordos entre a mineradora e o governo de Mendoza, assim como o início das obras. Em seguida discutiremos os desentendimentos/conflitos que existiram em torno do empreendimento e sua suspensão, em 2013. Por último, evidenciaremos as recentes possibilidades de retomada do projeto, ocorridas em 2016 e 2017, com capacidade prevista menor do que o objetivo inicial.

5. 3 O DESENROLAR DO EMPREENDIMENTO

Segundo Rivera e Escamilla (2014, p. 28), o projeto *Potasio Río Colorado* “estava enquadrado na bacia de Neuquén, no extremo sul da província de Mendoza e norte de Neuquén”, e a área total da bacia cobririam 4.000 km, com um depósito rico em sais de potássio (RIVERA; ESCAMILLA, 2014, p. 28). Este empreendimento, que permanece suspenso, foi administrado pela *Vale Fertilizantes S.A.* (subsidiária da Vale) e compreendeu, enquanto em atividade, todas as etapas de produção, industrialização e distribuição de cloreto de potássio para uso como fertilizante natural para a agricultura (RIVERA; ESCAMILLA, 2014). Em 2012, quando algumas das instalações do empreendimento estavam completas e se deu início às atividades, a mineradora planejava extrair 4,35 milhões toneladas anuais de cloreto de potássio que seriam exportadas quase inteiramente para o Brasil.

Este projeto incluía a construção de uma mina de potássio e um complexo industrial em Mendoza, além da construção de uma linha ferroviária de 370 km entre Rincon de los Sauces (Neuquén) e Chichinales (Río Negro). Outra importante operação desencadeada pelo projeto seria o condicionamento de 500 km da concessão da linha Ferrosur Roca entre Cervantes (Río Negro) e Bahía Blanca (Buenos Aires), “para transportar o fertilizante até as instalações portuárias localizadas em Ingeniero White (Bahía Blanca, província de Buenos Aires)”; as empreiteiras responsáveis pelas instalações da infraestrutura-física foram as brasileiras Odebrecht e Andrade Gutierrez (RIVERA; ESCAMILLA, 2014, p. 28).

Até março de 2013, tanto a construção da mina como as instalações portuárias estavam bastante avançadas e cumprindo os prazos programados. No entanto, o mesmo não aconteceu em relação à construção e condicionamento da ferrovia Ferrosur Roca, que se iniciou muito tarde e, por conseguinte, desrespeitou uma cláusula importante do contrato inicial, firmado ainda nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva.

Além disso, a Vale também foi acusada de não cumprir as normas que obrigavam a empresa contratar 75% de trabalhadores de Mendoza. Sendo assim, tornou-se alvo de uma saraivada de pressões por parte dos governos das províncias argentinas de Mendoza e Neuquén, além de empresários locais, que operariam como fornecedores.

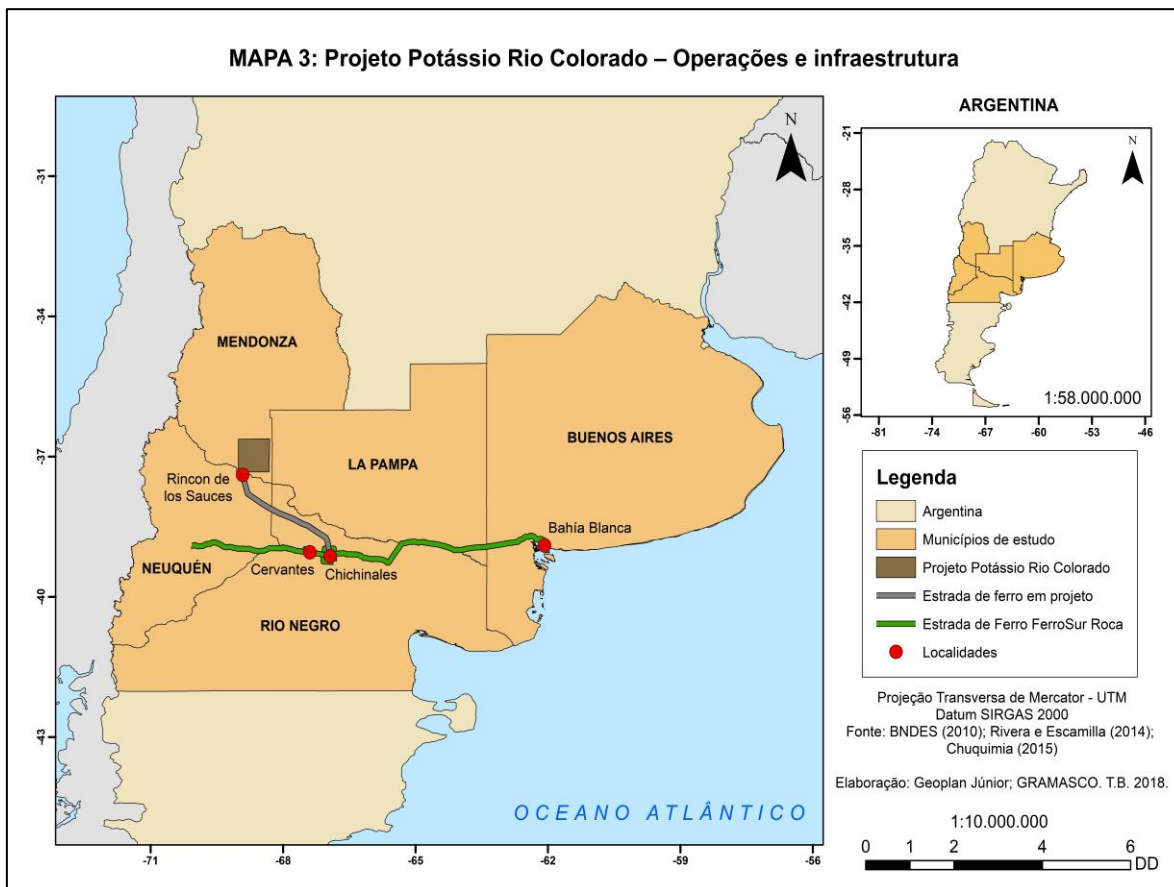
De quebra, os sindicatos de trabalhadores da área de construção civil e mineração também pressionaram a empresa com um amplo leque de exigências¹¹⁴.

Brevemente, apresentaremos os acontecimentos cronológicos desencadeados desde o início das primeiras discussões, a fim de sustentar nossa hipótese (discutida na sessão anterior) de que as dificuldades econômicas da Vale S. A. em dar continuidade ao empreendimento e as do Estado brasileiro em apaziguar a situação, acirraram as contradições, aumentando simultaneamente a necessidade de ajuda do Brasil ao país vizinho e o *estado de desconfiança* quanto aos rumos político-econômicos do projeto.

5. 3. 1 Acordos e início das obras

Em 2009, penúltimo ano das *gestões Lula*, a mineradora brasileira Vale S. A. adquiriu os ativos para extrair sais de potássio da multinacional "Rio Tinto", localizado na cidade de Malargue, ao sul da província de Mendoza/Argentina. Segundo Chuquimia (2015, p. 1), “a operação foi realizada por 850 milhões de dólares, e implicou a autorização para explorar 230 hectares” (CHUQUIMIA, 2015, p. 1). Como mencionamos, foi com essa concessão que a Vale S. A. criaria posteriormente o projeto *Potasio Río Colorado*. O mapa abaixo mostra a magnitude que viria a ser o empreendimento como um todo, que incluía investimentos em uma linha ferroviária e uma usina de processamento e exportação, localizada no porto de Ingeniero White, Bahía Blanca, Buenos Aires (ver mapa 3):

¹¹⁴ Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral/argentina-suspende-projeto-da-vale-imp-,733953> (acesso em 03/12/2018).



Subsidiado pela diplomacia estatal de Luiz Inácio Lula da Silva, o acordo entre as mineradoras Vale e Rio Tinto representou um dos maiores movimentos corporativo da multinacional brasileira, e um dos projetos mais ambiciosos. De acordo com o documento oficial¹¹⁵ de aquisição publicado pelo *Ministério de Economia e Finanças Públicas* da Argentina, assinado pelas partes em 29 de janeiro de 2009 e celebrado pela Comissão Nacional de Defesa de Competência do país em 11 de fevereiro do mesmo ano, a mineradora brasileira adquiriria 100% das ações da subsidiária *Green Mineral Resources Inc.*, controlada pela empresa do setor argentino de mineração Rio Tinto PLC. No contrato também consta que as partes envolvidas na operação obtiveram permissão de explorarem 7 concessões de mineração na província de Mendoza.

¹¹⁵ No documento oficial é possível encontrar todas as informações do acordo. Disponível em: <http://cndc.produccion.gob.ar/sites/default/files/cndcfiles/872.pdf> (acesso em 03/12/2018).

A província de Mendoza, localizada na região de Cuyo, é um dos 24 Estados federais que integram a República da Argentina, possuindo um território de 148.827 km² que corresponde a 4% do território nacional. Seus limites geográficos são ao norte com a província de San Juan, a leste com a província de San Luiz e La Pampa, ao sul com a província de Neuquén e a oeste com a cordilheira de Los Andes. A província é composta por 18 departamentos que possuem seus próprios poderes políticos e administrativos. Sua capital é o departamento de Mendoza, que dista 1.085 km da capital federal Buenos Aires, e que junto com os departamentos de seu entorno formam a Grande Mendoza, uma região metropolitana que ocupa 16 mil Km² e que concentra 62% da população total da província¹¹⁶.

Em termos econômicos a província é responsável por 4% do PIB argentino, sendo que 23,9% do produto provinciano advêm da exploração de minas e pedreiras. Segundo Scotto (2014, p. 33), “a contribuição da mineração ao PIB tem aumentado a cada ano, pelo menos desde 1993, quando foi responsável por 1,5% do produto argentino” (SCOTTO, 2014, p. 33). Dados da Secretaria de Mineração¹¹⁷ do país mostrou que em 2012 a indústria extrativa mineral foi responsável por 8,3% do valor total gerado pela produção de bens (em comparação com 8,8% em 2010).

Ainda segundo a autora, foi evidente que a multinacional brasileira Vale S. A. vislumbrou o potencial do setor de mineração argentino como uma ótima oportunidade de expansão, ainda mais após a declaração do governo argentino de que as operações em torno da exploração de potássio na região seriam de “interesse nacional” (SCOTTO, 2014). Entendemos que essa atitude do governo da presidente Cristina Kirchner no início das negociações foi um claro gesto de apoio à implementação do Projeto Rio Colorado, além de ter evidenciado o estreitamento das relações Brasil-Argentina.

Antes mesmo da entrada da empresa brasileira na mina, a Rio Tinto já havia investido um total de US\$ 136 milhões em Malargue e, após a aquisição da Vale,

¹¹⁶ Todas as informações fazem parte do Informe Final do *Estudo de Avaliação do Potencial de Integração dos Eixos da IIRSA (Grupo 3)*. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/plan_ip_parte_c7.pdf (acesso em 03/12/2018).

¹¹⁷ Disponível em: <https://www.minem.gob.ar/mineria/> (página inicial – acesso em 03/12/2018).

analistas argentinos mostraram-se ainda mais otimistas calculando que o faturamento anual da mina poderia ser de US\$ 720 milhões¹¹⁸.

Sendo assim, o início das negociações nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva mostrou o entusiasmo tanto da mineradora brasileira, quanto do governo argentino, de que o projeto de exploração de potássio em Mendoza viesse, de fato, a se concretizar. A previsão era de que a mina iniciasse sua produção no segundo semestre de 2013, transformando o potássio no maior produto de exportação de Mendoza. Por conseguinte, a expectativa em torno do empreendimento era que a mina fosse capaz de produzir, inicialmente, 2,4 milhões de toneladas por ano de potássio, podendo aumentar ainda mais sua capacidade no futuro (CHUQUIMIA, 2015; LOPREATO, 2015; RIVERA; ESCAMILLA, 2014).

As obras se iniciaram em 2010, último ano do segundo mandato de Lula, e o empreendimento só foi entrar em operação em 2012. Foram desembolsados US\$ 304 milhões pela Vale S. A. e US\$ 2,6 bilhões pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Entretanto, os conflitos e desentendimentos começaram a surgir e o avanço do projeto tornou-se truncado. Além disso, devido não ter ocorrido uma avaliação ambiental exaustiva do que o empreendimento realmente implicaria para o país, inúmeros movimentos socioambientais que repudiavam o projeto Rio Colorado surgiram, tornando-se outro fator de empecilho para a continuidade das operações.

5. 3. 2 Desentendimentos e suspensão do Projeto

Desde o início das obras infraestruturais, em 2010, o projeto Rio Colorado foi pressionado pelos governos das províncias argentinas de Mendoza e Neuquén, além de empresários locais e sindicatos de trabalhadores do setor de mineração. Um dos principais desentendimentos que gerou conflitos entre o governo de Mendoza e a mineradora brasileira foi o descumprimento do *Compre Mendocino* por parte da Vale. Segundo o contrato oficial¹¹⁹, o “Compre Mendocino” é um programa provincial,

¹¹⁸ Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral.projeto-da-vale-recebe-sinal-verde-na-argentina-imp-.606157> (acesso em 03/12/2018).

¹¹⁹ Disponível em: <http://cndc.produccion.gob.ar/sites/default/files/cndcfiles/872.pdf> (acesso em 03/12/2018).

assinado pelas empresas que investem em Mendoza, que implica na prioridade dos fornecedores locais e da contratação de pelo menos 75% de mão de obra da província.

A acusação do governo de que a mineradora brasileira não estava cumprindo as normas que obrigava a empresa a contratar pelo menos 75% de trabalhadores mendocinos ocorreu em abril de 2011. Na época, Walter Vázquez, subsecretário de hidrocarbonetos da província, afirmou que a empresa teria contratado uma proporção menor de operários locais, em torno de 60%¹²⁰. Além disso, a Vale também se tornou o alvo de reclamações da vizinha Neuquén (ao sul de Mendoza), onde o governador local, Jorge Sapag, acreditou que a empresa contrataria também trabalhadores neuquinos, o que não aconteceu. Sapag alegou que o projeto havia deixado de ser mendocino e passado a ser regional, argumentando na época que várias empresas brasileiras que fazem trabalhos para a Vale S. A. nesta empreitada instalaram-se na cidade neuquina de Rincón de los Sauces.

Após os episódios, o governo de Mendoza ameaçou que poderia cassar a concessão que a empresa recebeu para a exploração da mina de potássio. E mesmo a Vale negando a falta de cumprimento de cláusulas do acordo inicial e emitindo comunicados explicativos, as autoridades argentinas anunciaram no dia 17 de junho a suspensão temporária do projeto Potássio Rio Colorado. O *Jornal Estadão* (18/06/2011)¹²¹ divulgou um dos comunicados da mineradora Vale se explicando:

Ontem à noite a empresa brasileira emitiu um comunicado no qual indica que, “perante a resolução do governo da província de Mendoza de suspender as obras do projeto Potássio Rio Colorado em Malargue, a Vale faz pública sua permanente vontade de colaborar com as autoridades locais em prol do crescimento e desenvolvimento econômico e social da província no marco das normas vigentes” (*Jornal Estadão* – 18/06/2011 – acesso em 03/12/2018).

Entretanto, como já mencionamos tais comunicados e explicações não foram suficientes para manter as operações do empreendimento. Ainda segundo matéria do jornal, o anúncio da suspensão foi feito pelo secretário de Ambiente da província de Mendoza, Paulo Gudiño. Ele afirmou que “a decisão do governo é a de paralisar as obras na jazida”, localizada em Malargue, no sul da província.

¹²⁰ Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,argentina-suspende-projeto-da-vale-imp-,733953> (acesso em 03/12/2018).

¹²¹ Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,argentina-suspende-projeto-da-vale-imp-,733953> (acesso em 03/12/2018).

Outro fator importante que acabou maximizando os conflitos foram as pressões realizadas pelas mobilizações dos trabalhadores atingidos nas comunidades e cidades onde a empresa estava atuando, que acabaram ganharam magnitude internacional, sobretudo após o apoio de ambientalistas. No que se refere à regulação estatal, bem como nas obrigações da empresa Vale, os impactos socioambientais revelam que há uma fragilidade, pois sistematicamente o Estado democrático de direito é negado para as classes subalternas.

Wagner e Giraud (2011) realizaram um ensaio evidenciando os conflitos socioambientais gerados pelo projeto Rio Colorado. Os autores mostram que desde o início das discussões em torno da possibilidade de concretude de um acordo, o projeto idealizado foi também foco de “várias questões por parte de assembleias socioambientais e outras organizações, bem como se tornou o assunto de numerosos debates em diferentes províncias do país”, que poderiam ser afetadas pela exploração do potássio (WAGNER; GIRAUD, 2011, p. 257). Wagner e Giraud (2011) chamam a atenção para o fato de que apesar da mineradora brasileira Vale ter obtido a *Declaração de Impacto Ambiental (DIA)* do governo argentino, que lhe permitiu iniciar as operações, as pressões e os questionamentos de organizações socioambientais não cessaram, pelo contrário (WAGNER e GIRAUD, 2011).

Wagner e Giraud (2011, p. 267) explicam que após a multinacional brasileira Vale demonstrar interesse na região e iniciar as discussões com as autoridades argentinas para implementação de seu ambicioso projeto, a *Avaliação do Impacto Ambiental (AIA)* tornou-se ainda mais complexa, “devido à coexistência de uma Lei de Proteção Ambiental Nacional de Mineração incluída no Código de Mineração (nº 24.585), uma Lei Geral do Meio Ambiente (nº 25.675)”, várias leis ambientais provinciais locais, além dos interesses político-econômicos de entidades públicas e privadas, tanto da Argentina quanto do Brasil (WAGNER; GIRAUD, 2011, p. 269).

Mesmo conseguindo, legalmente, as devidas concessões para exploração da mina, a Vale não obteve trégua dos movimentos populares. Dentre as principais críticas das organizações socioambientais, estavam: o grande consumo de recursos naturais (gás e água), a contaminação do rio Colorado, a exploração predatória de sais de potássio (a água seria injetada em alta temperatura a fim de diluí-los e se extrairia uma espécie de "salmoura") e a desapropriação de populações (WAGNER; GIRAUD, 2011).

Ainda segundo os autores, a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) apresentada pela Vale S. A., que continha cerca de 3.400 páginas (o resumo executivo do mesmo possuía 113 páginas)¹²², “omitia informações relevantes do projeto e não apresentava uma matriz de impactos exaustiva, onde a população pudesse identificar sucintamente quais seriam os principais impactos com a implementação do projeto” (WAGNER; GIRAUD, 2011, p. 270).

Por fim, os autores também chamam a atenção ao foco exacerbado no “lucro da empresa [Vale] em comparação com os benefícios que iria deixar para a província e para o país” e, evidentemente, “o uso de potássio como fertilizante que seria exportado quase em sua totalidade para o Brasil” (WAGNER; GIRAUD, 2011, p. 270). Na realidade, os descontentamentos por parte do governo da Argentina pressupunham que o Brasil seria o lado mais beneficiado ou, no final das contas, o único.

Em meio aos conflitos mencionamos e a interrupção temporária das operações pelo governo de Mendoza, a Vale S. A. decide, no dia 11 de março de 2013, suspender por completo o empreendimento. Após o anúncio oficial, a mineradora brasileira buscou vender o Projeto Rio Colorado. Segundo informe da *Agência para o Desenvolvimento Tecnológico da Indústria Mineral Brasileira (ADIMB)*¹²³, o representante legal da Vale na Argentina, Adolfo Duragnona, disse no dia 9 de abril de 2013 que a mineradora brasileira “está buscando um comprador” para seus negócios no país platino e “pretende vender todos os ativos e manter-se em conformidade com o Código de Mineração do país”. As dívidas que a Vale tem com as prestadoras de serviços “estão sendo canceladas normalmente”. Tais declarações foram dadas durante audiência no Senado para debater a saída da empresa do projeto. Como porta voz da empresa, Duragnona fez questão de explicar que a mineradora estava deixando a Argentina porque os investimentos em “obras adicionais” que as províncias exigiam “duplicaram de US\$ 6 bilhões para US\$ 12 bilhões” o projeto. Na época, ele assegurou que a companhia cumpriria a lei e que pagaria as indenizações correspondentes.

¹²² A mineradora Vale S. A. apenas reajustou a AIA da empresa antecessora. Na realidade, a Avaliação de Impacto Ambiental do projeto foi desenvolvida pela consultoria internacional URS, sediada em São Francisco/EUA. Suas 3400 páginas compõem um arquivo distribuído em 17 documentos. Atualmente, o arquivo consiste em 30 documentos e cerca de 7.000 páginas, devido ao acréscimo de pareceres técnicos e opiniões públicas.

¹²³ Disponível em: <https://www.adimb.com.br/ADMBLACK/clipping/194.pdf> (acesso em 03/12/2018).

Ainda segundo o informe da ADIMB, em meio ao debate, o ministro do Trabalho argentino, Carlos Tomada, anunciou que o governo estenderia em 30 dias o prazo de conciliação obrigatória, que venceria no dia 18 de abril, para os 3 mil trabalhadores afetados pela decisão da Vale. “O ministério tem instruções da presidenta Cristina Kirchner para pôr em marcha um procedimento preventivo de crise”, disse Tomada, ao falar perante a Comissão de Mineração do Senado.

Durante a audiência, além do ministro, falaram o secretário de Mineração, Jorge Mayoral, o governador de Mendoza, Francisco Pérez, e representantes de empresas prestadoras de serviços. Pérez detalhou as últimas ações da Vale e disse que elas “não foram claras” e que “foi surpreendente” a decisão da empresa de abandonar o projeto. Já o secretário de Mineração, Jorge Mayoral, acusou a Vale de encobrir suas obrigações e de fornecer dados “errôneos”, e considerou que o principal motivo da empresa para decidir se retirar da Argentina é “um problema com a economia global”, e não de aumento de custo local. “Temos um problema aqui da Vale cumprir com a legislação argentina”, disse Mayoral. E acrescentou: “a Vale perdeu muito dinheiro com seu principal produto, que é o ferro, nos últimos meses e está tratando de reestruturar negócios em todo o mundo. Ao mesmo tempo, a companhia está vendo como se desfazer de investimentos na Argentina. A Vale deixou a Noruega, a França, a Colômbia e o Canadá”, acrescentou.

Portanto, mesmo a empresa Vale se utilizando dos instrumentos estatais para reprimir e coibir qualquer tipo de mobilização reivindicatória por parte daqueles em que o Estado democrático de Direito é suprimido, é impossível anular a contradição eminente entre a *prática capitalista empresarial* e o *desenvolvimento econômico sustentável*, um dos “frutos” gerados pela dialética (complementar e contraditória) entre as duas lógicas do imperialismo contemporâneo. Sendo assim, a lógica de acumulação capitalista, que por vezes é mantida e incentivada pelo aparelho do Estado, assume na atualidade uma essência expansiva e puramente destrutiva.

5. 3. 3 Possibilidade de retomada do empreendimento

Segundo a *Agência de Notícias Reuters*¹²⁴, a mineradora brasileira Vale buscou em 2016 retomar seu projeto de potássio Rio Colorado, na província de Mendoza/Argentina, mas com capacidade prevista menor do que o objetivo inicial. A informação foi confirmada pela própria empresa e divulgada no dia 26 de abril de 2016, após um porta-voz do governo local dizer que a companhia planejava reiniciar as atividades na região.

Ainda sem o aval legal para reiniciar as operações, a Vale S. A. previu um investimento de aproximadamente 1,5 bilhão de dólares, segundo o porta-voz do Ministério de Energia da Província de Mendoza. A autoridade argentina estimou que a construção da mina pudesse começar em alguns meses. Além disso, a mineradora brasileira chegou a confirmar para a província a intenção de modificar o projeto para reduzir sua capacidade de produção a 1,3 milhão de toneladas ao ano, ante 4 milhões de toneladas previamente, com o objetivo de torná-lo factível às atuais condições de mercado.

“A Vale estuda constantemente alternativas para encontrar a viabilidade econômica do projeto de potássio Rio Colorado”, afirmou a empresa à Reuters em um comunicado. “Nessa busca, [a empresa] compartilhou com o governo de Mendoza a ideia de um possível desenvolvimento de uma produção de potássio menor que o volume original. Um modelo mais reduzido facilitaria a atração de investimentos que permitam reativar a obra”, afirmou a Vale, que acrescentou que não construiria vias férreas, como havia planejado inicialmente.

Os esforços da Vale para impulsionar o projeto aconteceram enquanto o novo governo eleito de *centro-direita* da Argentina tentava criar um ambiente de negócios mais amigável para mineradoras. A multinacional brasileira também buscou um parceiro para o seu projeto de mineração de potássio Rio Colorado. Entretanto, novamente o projeto não seguiu adiante. Mesmo após novas negociações, as operações não foram retomadas e o empreendimento seguiu parado.

Após pesquisa na mídia eletrônica e em documentos oficiais do governo argentino, concluímos que, de fato, o empreendimento segue paralisado. Segundo o

¹²⁴ O Portal oferece serviços de notícias on-line. A Reuters é famosa por entregar notícias de todos os cantos do planeta a públicos específicos, e ocupa a posição de maior agência de notícias do mundo. Disponível em: <https://br.reuters.com/article/topNews/idBRKCN0XO2NY> (acesso em 03/12/2018).

*Portal GlobalFert*¹²⁵, provedor de informações estratégicas no mercado global de fertilizantes, a última tentativa concreta de recuperação do projeto de exploração de potássio na Argentina ocorreu recentemente, em 2017. O grupo estadunidense *Mosaic Company*¹²⁶ demonstrou interesse no empreendimento; segundo a matéria, a Mosaic é considerada atualmente a empresa número um de fertilizantes a nível global, e está mais forte do que nunca na região, já que em 2016 adquiriu a divisão de fertilizantes da mineradora brasileira Vale.

Representantes da empresa visitaram as instalações de potássio em Malargue durante os primeiros dias de fevereiro. Em seguida, eles continuaram até o porto de Bahia Blanca, que seria o local previsto para a liberação do potássio. "O projeto da Argentina é uma opção que Mosaic pode exercer, dado que o fechamento da transação (a compra do negócio de fertilizantes Vale) está previsto para dezembro de 2017. A decisão final depende, entre outros fatores, do preço e da situação do mercado internacional", disse o CEO da Vale na Argentina, Eduardo Santana Correia.

Quando suspendeu as operações, a Vale havia completado praticamente 45% do projeto Rio Colorado, composto por uma mina de potássio, 800 km de uma nova e atualizada estrada de ferro e um terminal de carregamento em Bahia Blanca. Como já mencionamos, a Vale havia planejado um orçamento de 6.300 milhões de dólares para colocar em funcionamento a mina. A partir de agora, a tarefa de qualquer grupo ou empresa que se interessar será de redesenhar o projeto para quase 1/3 da sua capacidade de produção original, que foi de 4 milhões de toneladas de cloreto de potássio por ano, minimizando os conflitos; tal tarefa continua a mercê das contradições capitalistas.

Portanto, acreditamos que os próximos “episódios” serão decisivos para que o empreendimento se reinicie, já que parte da infraestrutura-física foi instalada e,

¹²⁵ Disponível em: <https://globalfert.com.br/producao/projeto-potasio-rio-colorado-esta-na-mira-de-grupo-estadunidense> (acesso em 03/12/2018).

¹²⁶ A *Mosaic Company* é uma das maiores empresas do mundo em produção e comercialização de fosfato e potássio combinados. No Brasil, atua na produção, importação, comercialização e distribuição de fertilizantes para aplicação em diversas culturas agrícolas, além do desenvolvimento de produtos para nutrição animal e comercialização de produtos industriais. O grupo é o resultado da aliança entre as multinacionais Cargill e IMC Global. Disponível em: <http://www.mosaicco.com.br/> (página inicial – acesso em 03/12/2018).

evidentemente, continua sendo um megaprojeto que desperta interesse econômico no mundo todo.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atuação internacional do Estado brasileiro e o protagonismo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tiveram grande destaque durante os governos presidenciais de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Como discutimos, as interpretações são muito distintas e variadas, justamente o que nos impulsionou a estudar a plataforma política assumida pelo ex-presidente, o desempenho do Banco nacional BNDES, e o progresso da integração sul-americana com foco nas relações entre Brasil-Argentina.

Acreditamos que essa dissertação irá contribuir para a reflexão da análise geográfica sob a ótica da política externa brasileira (PEB) e sua articulação no âmbito das iniciativas de integração regional na América do Sul. Entretanto, temos consciência que, devido nossas limitações e à dimensão de análise transitar entre as escalas regional-global, não conseguimos abordar a totalidade de assuntos pensados no início da pesquisa; talvez, de certa forma, tais restrições tenham sido na verdade benéficas, por se tratar de um trabalho de Mestrado.

Após intensa revisão bibliográfica e debate, nosso posicionamento geral diante das temáticas é um tanto quanto equilibrado, pois não somos críticos ao ponto de negar os avanços integracionistas no período em questão, sobretudo com o adensamento das relações bilaterais entre Argentina e Brasil, como também não somos ufanistas e ignoramos toda complexidade existente no progresso da temática. Grosso modo, embora defendamos a integração regional como caminho para o fortalecimento político-econômico dos países sul-americanos, principalmente entre as duas maiores economias (Brasil e Argentina), entendemos que foi e continua sendo para o Brasil difícil liderar esse processo, seja devido às limitações financeiras ou porque a lógica da acumulação econômica inúmeras vezes atropela intenções geopolíticas integracionistas.

Em síntese, já que não há uma convergência total de políticas/posições entre os países sul-americanos e um alinhamento relativo de estratégias de abertura econômica, o mais sensato parece-nos apostar numa via de projetos integracionistas mais limitados e dotados de arquiteturas adaptadas aos objetivos específicos pretendidos, assim como o ex-presidente Lula buscou fazer.

Nesse aspecto, se alguns êxitos nessa direção foram conquistados, devem-se graças ao apoio financeiro do BNDES, que atuou como um dos agentes fundamentais

na condução do processo integracionista implementado pelo governo. Além disso, como salientamos no decorrer do trabalho, o Banco também contribuiu no aumento dos investimentos diretos brasileiros (IDE) na região através do incentivo à internacionalização da economia brasileira, reforçando o peso das empresas nacionais nas economias dos países vizinhos.

Sendo assim, é condizente afirmarmos que as gestões de Luiz Inácio Lula da Silva, em conjunto com os demais mandatários sul-americanos, buscaram alterar os rumos da integração regional, de longe sua principal prioridade, buscando promover uniões produtivas, física, energética, financeira e político-institucional.

Mesmo assim, a concretização de projetos mais promissores esbarrou (e continua esbarrando) no baixo compromisso institucional dos países, na sazonalidade das propostas que flutuam ao “sabor” da economia mundial e na descontinuidade dos acordos a cada nova eleição presidencial; atualmente esses fatores de entrave se agravaram. Por isso, arriscamos dizer que o Brasil necessita insistir novamente, como fez nos governos de Luiz Inácio, no processo de integração da América do Sul, e encará-lo definitivamente como um projeto de nação.

Ainda nesse cenário, o eixo Brasil-Argentina pode ser interpretado como parte do lento e complexo amadurecimento de uma relação secular entre os dois gigantes da América do Sul. Como vimos no capítulo quatro, os vínculos históricos entre ambos os países, ainda que não sejam lineares, configuram uma curva em ascensão permanente. Apesar de reviravoltas pontuais, a Argentina tem sido um dos países mais importantes para a política externa brasileira, sobretudo no período recente. As relações bilaterais com o país vizinho são estratégicas para a inserção do Brasil na região e no mundo, e a construção de uma relação política de confiança e cooperação têm contribuído para a constituição de um espaço regional mais integrado.

Por último, acreditamos que nosso estudo de caso (o empreendimento da Vale S. A. em Mendoza/Argentina) elucidou as duas lógicas de Harvey (2004), uma vez que do ponto de vista geopolítico/integracionista o adensamento das relações bilaterais com a Argentina interessavam (e interessam) muito e, por conseguinte, o projeto de exploração de potássio na província de Mendoza, entretanto, já que a lógica do Estado (territorial) e a lógica capitalista se entrelaçam por vezes contraditoriamente, foi (e continua sendo) difícil ao governo brasileiro estabelecer concessões que ajudassem a Argentina no

enfrentamento de suas dificuldades econômicas e fazer com que a diplomacia integracionista passasse para o primeiro plano.

Trouxemos à tona conflitos e desentendimentos em torno desse empreendimento a fim de tornar inteligível o quanto é difícil implantar e obter êxito com qualquer estratégia geopolítica do Estado, pois, embora a dialética entre as duas lógicas não implique necessariamente e unicamente em conflitos e antagonismos, a lógica capitalista de acumulação corriqueiramente predomina sobre a lógica territorial (HARVEY, 2004).

E foi isso que ocorreu em nosso estudo de caso. A aproximação diplomática entre Argentina e Brasil contribuiu para estreitar os laços entre os dois países, contudo, não eliminou os embates (ou tornou mais harmonioso o convívio) entre a lógica capitalista de acumulação privada, evidenciada na política de expansão das *campeãs nacionais*, e a lógica territorial dos Estados, voltada às estratégias de adensamento da regionalização no continente. Na realidade, houve complementariedade entre a lógica de conglomeração da economia brasileira nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e a lógica político-estratégica do Estado de busca da hegemonia regional implementada em suas gestões; todavia o empreendimento da multinacional Vale S. A. em Mendoza/Argentina ilustrou quão dificultoso foi (e continua sendo) manter essas lógicas coexistindo de forma mais ou menos harmoniosa, ou melhor, sem que se realçasse sua contrariedade eminente.

Em síntese, ainda que o Estado brasileiro no período em questão tenha chamado para si a tarefa de ser agente indutor do crescimento, que favoreceria também o setor privado, o mesmo não conseguiu minimizar os conflitos (diplomáticos e socioambientais) em torno do projeto *Potássio Rio Colorado* que, ao que tudo indica, predominou a lógica capitalista de atuação da Vale. Nosso foco foi enfatizar o projeto da Vale S. A. de exploração de potássio na província de Mendoza/Argentina com intuito de elucidar os caracteres de complementariedade e contrariedade presentes nas lógicas capitalista e do Estado.

REFERÊNCIAS

- ACIOLY, L.; CINTRA, M. A. M. Investimento direto e internacionalização de empresas brasileiras no período recente. In: _____. **Inserção Internacional brasileira: Temas de Economia Internacional**. Brasília: IPEA, 2010. Livro 3, v. 2, Cap. 7. Disponível em: www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/.../livro03_insercaointernacional_vol2.pdf Acesso em: 03 dez. 2018.
- ALBUQUERQUE, E. S. A teoria geopolítica meridionalista de André Martin. **Revista de Geopolítica**, v. 5, n. 2, p. 5-18, 2014. Disponível em: www.revistageopolitica.com.br/index.php/revistageopolitica/article/download/.../105 Acesso em: 03 dez. 2018.
- ALMEIDA, P. R. 2011. A diplomacia da era Lula: balanço e avaliação. **Revista Política Externa**, v. 20, n. 3, p. 95-114, 2011.
- ARRIGHI, G. **O longo século XX**. Editora UNESP, São Paulo, 1996.
- ARAUJO, R. A presença do Brasil na América do Sul: integração regional e política externa brasileira em debate. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – ANPUH, 26., p. 1-28, **Anais...**, São Paulo, julho, 2011. Disponível em: [http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1299684839_ARQUIVO_Apresenca doBrasilnaAmericadoSul-integracaoregionalepoliticaexternabrasileiraemdebate-ANPUHSP.pdf](http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1299684839_ARQUIVO_Apresenca%20doBrasilnaAmericadoSul-integracaoregionalepoliticaexternabrasileiraemdebate-ANPUHSP.pdf) Acesso em: 03 dez. 2018.
- ARROYO, M. América Latina na aurora do século XXI: por uma busca de consensos ativos. **Ciência Geográfica**, Bauru, v. 19, n. 1, p. 16-23, 2015. Disponível em: http://www.agbbauru.org.br/publicacoes/revista/anoXIX_1/agb_xix1_versao_internet/Revista_AGB_dez2015-02.pdf Acesso em: 03 dez. 2018.
- ARROYO, M. MERCOSUL: redefinição do pacto territorial vinte anos depois. Parte I – 2010. In: ARROYO, M; ZUSMAN, P.(Org.). **Argentina e Brasil: possibilidades e obstáculos no processo de integração territorial**. São Paulo: Humanitas, 2010. p. 59-79.
- BANDEIRA, L. A. M. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflitos e integração na América do Sul**. Editora Civilização Brasileira, São Paulo, 2010.
- BATISTA JR. Brasil, Argentina e América do Sul. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 65-74, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v19n55/04.pdf> Acesso em: 03 dez. 2018.
- BARBOSA, R. **O Dissenso de Washington: notas de um observador privilegiado sobre as relações Brasil – Estados Unidos**. Editora Agir, Rio de Janeiro, 2010.
- BERRINGER, T. **Bloco no poder e política externa nos governos FHC e Lula**. 2014.241 f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014. Disponível em: <http://marxismo21.org/wp-content/uploads/2012/08/Tese-Tatiana-Berringer-2014.pdf> Acesso em 03 dez. 2018.

_____. **A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula.** Curitiba: Appris, 2015.

BERRINGER, T.; BOITO JR. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 47, p. 31-38, setembro, 2013. Disponível em:
<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n47/04.pdf> Acesso em: 03 dez. 2018.

BERNARDINO, A. P. S. Fontes de Recursos e Atuação do BNDES sob uma Perspectiva Histórica. **Revista do BNDES**, v. 12, n. 23, p. 53-72, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em:
https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/12138/1/RB%2023%20Fontes%20de%20Recursos%20e%20Atua%C3%A7%C3%A3o%20do%20BNDES%20sob%20uma%20Perspectiva%20Hist%C3%B3rica_P_BD.pdf Acesso em: 03 dez. 2018.

BOITO, A. Jr. As bases políticas do neodesenvolvimentismo. In: FÓRUM ECONÔMICO DA FGV, 1., p. 1-15, **Anais...**, São Paulo, 2012. Disponível em:
<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/16866/Painel%203%20-%20Novo%20Desenv%20BR%20-%20Boito%20-%20Bases%20Pol%20Neodesenv%20-%20PAPER.pdf> Acesso em: 03 dez. 2018.

BRAGA, J.L.R. **O papel do BNDES na política externa do governo Lula da Silva:** internacionalização e integração regional na América do Sul. 2015. 281 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Geociências (IG), UNICAMP, Campinas, 2015. Disponível em:
http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/286560/1/Braga_JorgeLuizRaposos_D.pdf Acesso em: 03 dez. 2018.

_____. O papel do BNDES no Projeto de potência regional do governo Lula da Silva (2003-2010). In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE TELAÇÕES INTERNACIONAIS – ABRI, 4., p. 1-19, **Anais...**, Belo Horizonte, julho, 2013. Disponível em:
http://www.encontronacional2013.abri.org.br/resources/anais/20/1369532007_ARQUIVO_trabalhofinal4abri.pdf Acesso em 03 dez. 2018.

BRASIL, P. P. T. **Análise da evolução econômica e financeira da mineradora Vale - Duas décadas do seu processo de desestatização.** Monografia (Graduação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, 104 f., Rio de Janeiro, 2016. Disponível em:
<http://monografias.poli.ufrj.br/monografias/monopoli10020717.pdf> Acesso em: 03 dez. 2018.

BUGIATO, C. **A política de financiamento do BNDES e a burguesia brasileira.** 2016. 282 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP, Campinas, 2016. Disponível em:
<http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/305078> Acesso em: 03 dez. 2018.

BUGIATO, C.; BERRINGER, T. Um debate sobre o Estado logístico, subimperialismo e imperialismo brasileiro. **Revista Digital e Debate**, Florianópolis, n. 7, p. 1-17, julho, 2012. Disponível em:

<https://periodicos.ufsc.br/index.php/emdebate/article/viewFile/1980-3532.2012n7p28/23239> Acesso em: 03 dez.2018.

BUENO, C. Passado e presente das relações Brasil-Argentina. **Revista do Instituto de Estudos Avançados**, IEA/USP, São Paulo, n. [s/n], p. 1-22, 1997. Disponível em:

<http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/passado-e-presente-das-relacoes-brasil-argentina> Acesso em: 03 dez. 2018.

CANDEAS, A. W. Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos.

Revista Brasileira de Política e Integração, v. 1, n. 48, p. 1-36, 2005. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n1/v48n1a07.pdf> Acesso em: 03 dez. 2018.

CARVALHO, C. B. O protagonismo do BNDES no financiamento da infraestrutura sul-americana durante os governos Lula: interface entre interesses domésticos e a política externa. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 1, p. 1-21, **Anais...**, Brasília, julho, 2012.

Disponível em:

www.seminariopos2012.abri.org.br/arquivo/download?ID_ARQUIVO=483 Acesso em: 03 dez. 2018.

CARVALHO, P. N.; GONÇALVES, F. C. N. I. O Brasil como potência regional: uma análise da sua liderança na América do Sul no início do século XXI. **Revista Carta Internacional**, v. 11, nº 3, p. 222-248, Belo Horizonte, 2016. Disponível em:

<https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/570/335> Acesso em: 03 dez. 2018.

CARNEIRO, A. V.; ROCHA, A.; PACHECO, H. Estratégias de internacionalização de uma grande empresa brasileira: o caso da JBS-Friboi. In: RELATÓRIO FINAL BOLSA PIBIC-PUC, 1, p. 1-7, **Relatório...**, Rio de Janeiro, julho, 2011. Disponível em:

http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2011/Relatorios/CSS/ADM/ADM-Analise%20Vieira%20Carneiro.pdf Acesso em: 03 dez. 2018.

CAMPIELO, R. S.; PESAVENTO, F. A política externa brasileira e o BNDES: uma análise da atuação internacional do BNDES durante o governo Lula (2003-2010). In: SEMINÁRIO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA DA ESPM - SEMIC, 2, p. 1-16, **Anais...**, outubro, Porto Alegre, 2013. Disponível em:

http://www2.espm.br/sites/default/files/pagina/renata_de_siqueira_campielo_-_sul_-_ii_semic_2013_0.pdf Acesso em: 03 dez. 2018.

CEPIK, M.; SILVA, N. P. A política de integração regional da Argentina na era Kirchner. **Revista Conjuntura Austral**, Rio Grande do Sul, v. 3, n. 9-10, p. 15-30, dezembro, 2012. Disponível em: https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_20.pdf Acesso em: 03 dez. 2018.

CINTRA, M. O conflito Brasil-Argentina. **Brasil 247**, Pernambuco, 28 junho, 2012. Disponível em <http://www.brasil247.com/pt/247/pernambuco247/66964/O-conflito-Brasil-Argentina.htm> Acesso em: 03 dez. 2018.

COSTA, W. M. **Geografia Política e Geopolítica: discursos sobre o território e o poder**. Editora EDUSP, 2ª ed., São Paulo, 2008.

_____. Brasil e América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da Integração. **Confins - Revue Franco-Brésilienne de Géographie**, v. [s/n], n. 7, p. 1-23, outubro, 2009. Disponível em: http://www.uel.br/cce/geo/didatico/omar/brasil_america_sul.pdf Acesso em: 03 dez. 2018.

COSTA, A. D. A Vale no novo contexto da internacionalização das empresas brasileiras. **Revista Entreprises et Histoire** [versão em português], v. [s/n], n. 54, p. 86-106, abril, 2009. Disponível em: <http://www.empresas.ufpr.br/vale.pdf> Acesso em: 03 dez. 2018.

COUTO, L. F. Política externa brasileira para a América do Sul As diferenças entre Cardoso e Lula. **Revista de Ciências Sociais - Civitas**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 23-44, abril, 2010. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/6591> Acesso em: 03 dez. 2018.

CHUQUIMIA, I. M. C. Extractivismo en Sudamérica: tres ejemplos. **Revista Diálogos**, La Paz/Bolivia, v. [s/n], n. [s/n], p. 1-17, outubro, 2015. Disponível em: <https://www.sudamericarural.org/images/dialogos/archivos/DIALOGOS%20159.pdf> Acesso em: 03 dez. 2018.

DEOS, S. **Perspectivas do Investimento na Dimensão do MERCOSUL e da América Latina**. Estudo Transversal- UFRJ, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: http://www.eco.unicamp.br/neit/images/stories/arquivos/ie_ufrj_et08_mercosul.pdf Acesso em: 03 dez. 2018.

DOMINGUES, R. A. Uma potência regional em construção? O Brasil na América do Sul durante os governos Lula (2003-2010). **Revista Política Hoje**, 2. Edição, v. 22, n. [s/n], p. 231-248, 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/download/3771/3075> Acesso em: 03 dez. 2018.

FARIAS, H. C. **O BNDES e as Privatizações no Uso do Território Brasileiro**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, 142 f., Campinas, 2008. Disponível em: http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/agosto2011/geografia_artigos/6a_disserta_bndes.pdf Acesso em: 03 dez. 2018.

FERREIRA, A.; ASSIS, J.A.; GONÇALVES, J. S. B.; FONSECA, R. A. M.; RAYMUNDO, V. G. O. Relações bilaterais Brasil-Argentina: implicações para a

integração regional. **Caderno do Tempo Presente**, v. [s/n], n. 24, p. 120-135, julho, 2016. Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/tempo/article/download/5666/4685> Acesso em: 03 dez. 2018.

FIORI, J.L. **História, estratégia e desenvolvimento para uma geopolítica do capitalismo**. Editora Boitempo, São Paulo, 2015.

FIGUEIREDO, J. O estilo K e a política argentina. **Análise de Conjuntura OPSA**, Rio de Janeiro, v. [s/n], n. 10, p. 1-15, setembro, 2005. Disponível em: <http://observatorio.iuperj.br/analises.php> Acesso em: 03 dez. 2018.

FONTES, V. **O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história**. Editora UFRJ, 2ª Edição, Rio de Janeiro, 2010.

GRANATO, L. As relações bilaterais Argentino-Brasileiras no quadro da Integração Regional: de um quadro de rivalidade ao despertar de uma efetiva cooperação. **Revista Cadernos de Estudos Sociais e Políticos**, v. 1, n. 2, p. 69-95, dezembro, 2012. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/CESP/article/view/18995/13817> Acesso em: 03 dez. 2018.

GOMES, K. R. Internacionalização das empresas brasileiras no mercado argentino. **Texto para discussão - IPEA**, Rio de Janeiro, v. [s/n], n. [s/n], p. 1-67, março, 2011. Disponível em http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1273/1/TD_1597.pdf Acesso em: 03 dez. 2018.

GUIMARÃES, S. P. A perspectiva brasileira da integração sul-americana. In: Fundação Alexandre de Gusmão. **A América do Sul e a Integração Regional**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, junho, 2012. Sessão 1, Cap. 6. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/publicacoes/relatorio-ao-conselho-de-ministros> Acesso em: 03 dez. 2018.

HIRT, C. A territorialidade do capitalismo brasileiro: um olhar a partir do BNDES. **Boletim 777**, v. [s/n], n. [s/n], p. 1-17, 2013. Disponível em: <http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/4361> Acesso em: 03 dez. 2018.

HIRST, M.; LIMA, M. R. S.; PINHEIRO, L. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Nueva Sociedad**, v. [s/n], n. [s/n], p. 22-41, dezembro, 2010. Disponível em <http://nuso.org/articulo/a-politica-externa-brasileira-em-tempos-de-novos-horizontes-e-desafios/> Acesso em: 03 dez. 2018.

HARVEY, D. **O Novo Imperialismo**. Loyola, São Paulo, 2004.

_____. **17 Contradições e o fim do capitalismo**. Boitempo, São Paulo, 2016.

IGLESIAS, R.; COSTA, K. Mapa do investimento brasileiro na América do Sul e no México: análise das informações do IndexInvest Brasil. **Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES)**, v. [s/n], n. [s/n], p. 1-18, janeiro, 2012. Disponível em: <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/09971.pdf> Acesso em: 03 dez. 2018.

JAKOBSEN, K. A. Desventuras de alguns críticos da política externa do governo Lula. **Revista Lua Nova**, v. 89, n. [s/n], p. 275-295, São Paulo, 2013. Disponível em: www.cedec.org.br/admin/arquivos/get/id/455 Acesso em: 03 dez. 2018.

JUNIOR, J. A. S. R. A economia política da Vale: uma leitura para 2011. **SlideShare**, v. [s/n], n. [s/n], p. [s/n], 2011. Disponível em: https://pt.slideshare.net/ajr_tyler/a-economia-politica-da-vale-uma-leitura-para-2012 Acesso em: 03 dez. 2018.

JUNIOR, J. A. S. David Harvey e a teoria do Desenvolvimento Geográfico Desigual do Capitalismo. **Revista Geografia em Questão**, v. 7, n. 2, p. 10-28, 2014. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/geoemquestao/article/download/8865/7621> Acesso em: 03 dez. 2018.

JUNIOR, J. A. S. R.; MARINHO, S. C. O Estado brasileiro, a economia da Vale na Amazônia maranhense e a rede justiça nos trilhos. **Revista Geografia Ensino & Pesquisa**, v. 17, n. 3, p. 34-53, dezembro, 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/geografia/article/download/7453/pdf> Acesso em: 03 dez. 2018.

KRAYCHETE, E. S. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a expansão de empresas brasileiras de construção civil para a América do Sul. **Caderno CRH**, Salvador, v. 29, n. 3, p. 125-134, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v29nspe3/0103-4979-ccrh-29-spe3-0125.pdf> Acesso em: 03 dez. 2018.

LAFER, C. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. Editora Perspectiva S.A., São Paulo, 2009.

LAMPREIA, L. F. **O Brasil e os ventos do mundo: memórias de cinco décadas na cena internacional**. Editora Objetiva, Rio de Janeiro, 2010.

LESSA, C. Infraestrutura e Logística no Brasil. Cap. 3. In: CARDOSO, J. C. (org.) **Desafios ao desenvolvimento brasileiro: contribuições do conselho de orientação do IPEA**, Brasília, 2009. Livro 1, Cap. 3. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5647 Acesso em: 03 dez. 2018.

LIMA, M. R. S.; HIRST, M. Brasil como país intermediário e poder regional. In: HURRELL et al. **Os BRICS e a ordem global**. 2009. 1 Edição, Cap. 1, p. [s/n].

LOPREATO, F. L. Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma. **Texto para Discussão** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), v. [s/n], n. [s/n], p. 1-52, Brasília,

2015. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3429/1/td_2039.pdf
Acesso em: 03 dez. 2018.

LUCE, M. S. **O subimperialismo brasileiro revisitado: a política de integração regional do governo Lula (2003-2007)**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 136 f., Porto Alegre, 2007. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/14394/000659363.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 03 dez. 2018.

MARINI, R. M. Brazilian subimperialism. **Monthly Review**, v. 23, n. 9, p. 14-72, fevereiro, 1972.

_____. La acumulación capitalista mundial y el subimperialismo. **Cuadernos Políticos**, v. [s/n], n. 12, p. 1-17, junho, 1977. Disponível em: http://www.marini-escritos.unam.mx/052_acumulacion_subimperialismo.html Acesso em: 03 dez. 2018.

MARTINS, J. R.; OLIVEIRA, R. C. Brasil: uma potência e uma liderança regional em construção. **Revista de Geopolítica**, v. [s/n], n. [s/n], p. 1-13, 2009. Disponível em: www.uel.br/pos/mesthis/abed/anais/JoseRicardoMartins.doc Acesso em: 03 dez. 2018.

MARTIN, A. R. Sopa de letrinhas: ALBA, ALCA, MERCOSUL, UNASUL, CAN... Para onde vai a Integração Latino-Americana? In: ARROYO, M.; ZUSMAN, P. **Argentina e Brasil: possibilidades e obstáculos no processo de integração territorial**, Parte 1, Cap. [s/n], São Paulo, 2010.

MALLMANN, M. I. Análise institucionalista da integração sul-americana. **Revista Civitas**, v. 10, n. 1, p. 11-22, Porto Alegre, abril, 2010. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/25530247.pdf> Acesso em: 03 dez. 2018.

MALAMUD, A. Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. **Revista Internacional BJIR**, v.1, n.3, p. 367-397, Marília, dezembro, 2012. Disponível em: <http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/bjir/article/view/2763> Acesso em: 03 dez. 2018.

MIYAMOTO, S. A política externa do governo Lula: aspirações e dificuldades. **Revista Ideias**. Campinas, v. [s/n], n. 3, 2011. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/view/8649319/15874>
Acesso em: 03 dez. 2018.

MORAES, A. C. R.; COSTA, W. M. **A Geografia Crítica. A valorização do espaço**. Editora: HUCITEC, São Paulo, 1984.

MURGI, R. A evolução do processo de integração sul-americana: avanços conquistados e dificuldades recentes. **Conjuntura Internacional**, Belo Horizonte, vol. 10, n. 2, p. 63-73, 2013. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/conjuntura/article/view/5703> Acesso em: 03 dez. 2018.

OLIVEIRA, A. C. V. **Brasil e Argentina sob Lula e Kirchner(s): percepções de política externa e efeito sobre o MERCOSUL (2003-2010)**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 171 f., Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: http://www.bdtd.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=4775 Acesso em: 03 dez. 2018.

OLIVEIRA, A. L. O BNDES como ator das relações exteriores brasileiras durante o governo Lula (2003-2010). **Revista Brasileira de Geografia e Economia**, Ano 4, v. [s/n], n. 8, 2016. Disponível em: <https://espacoeconomia.revues.org/2277> Acesso em: 03 dez. 2018.

PAZ, G. S. Integração da América do Sul: o BNDES como agente da política regional do governo Lula. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA – UFRGS, 1., v. [s/n], n. [s/n], p. 1-21, **Anais...**, Porto Alegre, setembro, 2015. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/PAZ-2015-Integra%C3%A7%C3%A3o-da-Am%C3%A9rica-do-Sul.pdf> Acesso em: 03 dez. 2018.

PEREIRA, M. O. **Controle e autonomia nas gestões Kirchner e Fernández de Kirchner (2003-2011): a Argentina na construção do Conselho de Defesa Sul-Americano**. Dissertação (Mestrado) - Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP UNICAMP-PUC/SP), 203 f., São Paulo, 2016. Disponível em: http://apps.unesp.br/renee/documento/imagens/m11_u48_12122017-19-47-41.pdf Acesso em: 03 dez. 2018.

PINTO, E. C.; BALANCO, P. Estado, bloco no poder e acumulação capitalista: uma abordagem teórica. **Revista de Economia Política**, v. 34, n. 1 (134), p. 39-60, março, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v34n1/v34n1a03.pdf> Acesso em: 03 dez. 2018.

PRAXEDES, W.; PILETTI, N. **O MERCOSUL e a sociedade global**. Editora Ática S. A. – São Paulo, 1995.

RIVERA, I.; ESCAMILLA, O. Potasio Río Colorado. In: _____ **Casos Paradigmáticos – De inversión del banco nacional de desarrollo económico y social de Brasil (BNDES) em Sur America**, Sessão 1, Cap. 2, p. 27-33, fevereiro, 2014. Disponível em: http://www.riosvivos.org.br/arquivos/site_noticias_1513294853.pdf Acesso em: 03 dez. 2018.

RICUPERO, R. À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. **Revista Novos Estudos** – Cebrap, v. [s/n], n. 87, p. 35-58, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/nec/n87/a03n87.pdf> Acesso em: 03 dez. 2018.

SARTI, F., HIRATUKA, C. Notas sobre a internacionalização produtiva brasileira no período recente e impactos sobre a integração regional. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 10., v. [s/v], n. [s/n], **Anais...**, 2010. Disponível em: https://www3.eco.unicamp.br/neit/images/stories/arquivos/artigos/sep_2010_hiratuka_Sarti.pdf Acesso em: 03 dez. 2018.

SARAIVA, M. G. Mercosul 20 anos. In: MALLMANN, M. I.; RESENDE, E. S. A. (Orgs.). **Mercosul 21 anos: maioridade ou imaturidade?** Curitiba, Appris, 2013, p. 313-317, Cap. [s/n].

SARAIVA, M. G.; BRICENO-RUIZ, J. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do MERCOSUL. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 52, n. 1, p. 149-166, junho, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v52n1/v52n1a08.pdf> Acesso em: 03 dez. 2018.

SANTOS, F. B. **Além do PT. A crise da esquerda brasileira em perspectiva latino-americana.** Editora Elefante, São Paulo, 2016.

SILVA, R. R. M. Novo Desenvolvimentismo no Brasil e na Argentina: entre o debate acadêmico e a prática política. **Revista do Serviço Público**, v. 4, n. 66, p. 557-584, Brasília, dezembro, 2015. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/download/548/741> Acesso em: 03 dez. 2018.

SILVEIRA, N. D. **O BNDES como instrumento de política externa: expansão econômica brasileira sobre a América do Sul.** Monografia (Graduação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 77 f., Rio Grande do Sul, 2010. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/28375/000770829.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 03 dez. 2018.

SCOTTO, M. G. Argentina: La Montaña sigue em pie gracias a su gente. **Revista Argentina digital**, v. [s/n], n. [s/n], p. 1-24, 2014. Disponível em: https://fase.org.br/wp-content/uploads/2015/03/Argentina_Gabriela_DIFERENTES-FORMAS-DE-DIZER-NAO.pdf Acesso em: 03 dez. 2018.

SILVA, R. R. M. Estratégias de Desenvolvimento Nacional ou Estratégias Compartilhadas de Desenvolvimento? As Relações Brasil-Argentina nos Governos Lula e Néstor e Cristina Kirchner (2003-2010). **Revista Política Hoje**, 2ª edição, v. 22, n. [s/n], p. 151-169, 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/3767/0> Acesso em: 03 dez. 2018.

SOUSA, M. G. Articulação internacional dos atingidos pela Vale na luta contra o Capital e sua forma destrutiva. **Revista de Política Pública**, São Luís, v. [s/n], n. Especial, p. 201-206, julho, 2014. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/2709/3910> Acesso em: 03 dez. 2018.

SOUZA, E. F. Sob os governos Lula e Kirchner: os desafios da política bilateral entre Brasil e Argentina. In: SEMINÁRIO DE CIÊNCIAS SOCIAIS - TECENDO DIÁLOGOS SOBRE A PESQUISA SOCIAL – Universidade de Maringá, v. [s/n], n. [s/n], p. 487-501, **Anais...**, outubro, 2012. Disponível em:

http://www.dcs.uem.br/xseminario/artigos_resumos/gt4/x_seminarios_gt4-a9.pdf
Acesso em: 03 dez. 2018.

SOUZA, A. M. Crítica à noção de imperialismo. **Crítica Marxista**. Editora da UNESP, n. 36, p.143-151, São Paulo, 2013.

_____. Expansionismo brasileiro e subimperialismo. **Revista Meridiano** 47, v. 13, n. 130, p. 8-13, 2012. Disponível em:
<http://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/viewFile/6817/5489> Acesso em: 03 dez. 2018.

_____. Imperialismo e Desenvolvimentos. In: COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA EL CONTROL DEL ESPACIO Y LOS ESPACIOS DE CONTROL, 13., Barcelona, v. [s/n], n. [s/n], p. 1-14, **Anais...**, maio, 2014. Disponível em:
<http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2014/Angelita%20Matos%20Souza.pdf> Acesso em: 03 dez. 2018.

_____. Desenvolvimentismos, lulismo e bonapartismo. **Boletim Campineiro de Geografia**, v. 5, n. 1, p. 9-30, Campinas, 2015. Disponível em:
<http://agbcampinas.com.br/bcg/index.php/boletim-campineiro/article/viewFile/188/119>
Acesso em: 03 dez. 2018.

TEIXEIRA, R. A.; PINTO, E. C. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, n. especial, p. 909-941, dezembro, 2012. Disponível em:
<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8642267/9742> Acesso em: 03 dez. 2018.

TOMÁS, M. **A expansão da Companhia Vale do Rio Doce e a possibilidade de criação de monopólio de mineração de ferro no Brasil: o caso CVRD no CADE**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Ouro Preto, 197 f.,Ouro Preto, 2006. Disponível em:
http://www.repositorio.ufop.br/bitstream/123456789/3092/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O_Expans%C3%A3oCompanhiaVale.PDF Acesso em: 03 dez. 2018.

TRAVASSOS, L.; SCHAPPO, A. Uma interpretação do caso das operações de mineração de potássio da Vale na Argentina. **Observatório de Relações Internacionais**, v. [s/n], n. [s/n], p. [s/n], 2013. Disponível em:
<https://onial.wordpress.com/2013/06/18/uma-interpretacao-do-caso-das-operacoes-de-mineracao-de-potassio-da-vale-na-argentina/> Acesso em: 03 dez. 2018.

VADELL, J. A. A política internacional, a conjuntura econômica e a Argentina de Néstor Kirchner. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 49, n. 1, p. 194-214, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v49n1/a11v49n1.pdf>
Acesso em: 03 dez. 2018.

VÁZQUEZ, M.; RUIZ, J. B. O MERCOSUL na época de Lula e Kirchner: um balanço, seis anos depois. **Revista Nueva Sociedad** [especial em português], v. [s/n], n. [s/n], p. 33-48, 2009. Disponível em: http://nuso.org/media/articles/downloads/p7-3_1.pdf
Acesso em: 03 dez. 2018.

VERDUM, R. **Financiamento e Megaprojetos. Uma interpretação da dinâmica regional sul-americana**. Editora Inesc, Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos/livros/financiamento-e-megaprojetos-uma-interpretacao-da-dinamica-regional-sul-americana> Acesso em: 03 dez. 2018.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. **A política externa brasileira: busca de autonomia, de Sarney a Lula**. Editora UNESP, São Paulo, 2011.

WAGNER, L. S. Uspallata: ecos sociales de la megaminería en un valle andino. Claroscuro. **Revistas del Centro de Estudios sobre Diversidad Cultural**, v. [s/n], n. 11, p. 191-215, dezembro, 2012. Disponível em: <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/claroscuro/article/viewFile/2337/2125> Acesso em: 03 dez. 2018.

WAGNER, L. S.; GIRAUD, M. El proyecto minero Potasio Río Colorado: conflicto socioambiental, impactos regionales y falta de integralidad en la evaluación ambiental. In: _____ **La naturaleza colonizada – Ecología política y minería en América Latina – EDICIONES**, Cap. [s/n], n. [s/n], 2011.

ZIBECHI, R. **Brasil potencia. Entre la integración regional y un nuevo imperialismo**. Bogotá, Editora Ediciones, 2012.