



# Política regional e projeção de interesses privados: problematizando a América do Sul nos governos Lula<sup>1</sup>

## *Brazilian regional policy and the projection of private interests: problematizing South America in Lula's government*

DOI: 10.21530/ci.v14n3.2019

Karen Honório<sup>2</sup>

### Resumo

O artigo tem como objetivo discutir o papel da América do Sul na política externa dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Desenvolve-se ao longo do texto o argumento de que a América do Sul foi o espaço prioritário de articulação da orientação Sul-Sul da política externa e da projeção econômica dos interesses de atores privados do capitalismo brasileiro, sob o modelo neodesenvolvimentista, a partir de uma dupla presença (política e econômica) do país na região. Nesse sentido, a política externa brasileira para a América do Sul conciliou em sua estratégia e ação: 1) a projeção de interesses de determinados setores privados nacionais no subcontinente; 2) o estabelecimento de mecanismos de governança política regional e, 3) a construção de uma agenda bilateral e multilateral que fortaleceu áreas e temáticas em consonância com o modelo de desenvolvimento adotado pelo governo no período. A discussão apresentada no artigo visa contribuir para os estudos de análise da política externa dos governos Lula e a compreensão do papel da América do Sul na estratégia internacional brasileira do período.

**Palavras-chave:** Política Externa Brasileira; América do Sul; Neodesenvolvimentismo.

---

1 A autora agradece às/aos pareceristas da Carta Internacional e a Ramon Blanco (Unila) pelos comentários e sugestões à versão original do artigo.

2 Karen Honório é professora na graduação em Relações Internacionais e Integração e na Pós-graduação Lato Sensu em Relações Internacionais Contemporâneas na Universidade Federal da Integração Latino-americana (UNILA). Co-líder da Núcleo de Pesquisa em Política Externa Latino-americana (NUPELA). Doutora em Relações Internacionais pelo PPGRI San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp, Puc-Sp).

Artigo submetido em 24/06/2019 e aprovado em 28/11/2019.





## Abstract

The article aims to discuss the role of South America in the foreign policy of the governments of Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Throughout the text, is developed the argument that South America was the priority space for the political articulation of the South-South foreign policy directives and the economic projection of the interests of private actors of Brazilian capitalism under a neodevelopmentism orientation, through a double presence (political and economic) of the country in the region. In this sense, the Brazilian foreign policy for South America reconciled in its strategy and action: 1) the projection of interests of certain national private sectors; 2) the establishment of mechanisms of regional political governance and 3) the construction of a bilateral and multilateral agenda that strengthened areas and themes in line with the development model adopted by the government in the period. The discussion presented in the article aims to contribute to the analysis of the foreign policy of the Lula governments and the understanding of the role of South America in the Brazilian international strategy of the period.

**Keywords:** Brazilian Foreign Policy; South America; Neodevelopmentism.

## Introdução

Conforme avaliação do governo, ao final do segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (daqui em diante Lula), a América do Sul foi o espaço geopolítico principal na estratégia da política externa brasileira. O subcontinente aparece como *locus* importante da política externa brasileira desde os anos 1990. A criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) em 1991, a proposta da Área de Livre Comércio Sul — Americana (ALCSA) em 1993 e a 1ª Reunião de Presidentes da América do Sul no ano 2000, foram iniciativas que demonstram o lugar de destaque da região na política externa brasileira recente. Componente arrojado, no entanto, foi o ineditismo da escala que a América do Sul ganhou na ação diplomática durante os governos Lula, tornando-se eixo prioritário da estratégia internacional do país.

Indicativo da mudança na escala de relevância da região na estratégia brasileira, a ação governamental do período foi fundamentada no que o chanceler Celso Amorim definiu como a substituição do “princípio da não intervenção” pelo “princípio da não indiferença” (AMORIM, 2013). A partir dessa diretriz, o governo brasileiro impulsionou de forma multilateral e bilateral a dilatação de uma agenda multitemática com todos os países da região. A intensificação da presença brasileira na América do Sul, a partir de uma inserção multidimensional, trouxe





complexidade para a interpretação da política regional implementada de 2003 a 2010. Afinal, qual foi o papel da América do Sul na política externa brasileira durante os governos Lula?

Grande parte dos especialistas em política externa brasileira apontou que o papel principal da América do Sul foi ter sido plataforma de lançamento do país a uma projeção global. Nesse sentido, a transformação da região em polo de poder na geopolítica mundial serviu como estratégia de reposicionamento do Brasil na hierarquia da política internacional (SPEKTOR, 2010; MALAMUD, 2012; MEDEIROS; TEIXEIRA JUNIOR; REIS, 2017; LIMA; MILANI; PINHEIRO, 2017). Nessas análises, o subcontinente foi espaço para o país se credenciar como *global player*, tendo que lidar com os desafios e possíveis contradições entre as ações regionais e globais (HIRST, 2013; SENNES; MENDES, 2009; MEDEIROS; TEIXEIRA JUNIOR; REIS, 2017). A busca de parceiros estratégicos no Sul aumentaria o poder de barganha do país em negociações internacionais (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007). A partir desse raciocínio, a América do Sul foi entendida como plataforma à estratégia brasileira na busca por uma posição como ator relevante global.

Inserido nesse debate, o artigo responde à pergunta do papel da região na política externa dos governos Lula a partir da articulação da política externa com o modelo de desenvolvimento implementado no período. Desenvolve-se ao longo do texto o argumento de que a América do Sul foi o espaço prioritário de articulação da orientação Sul-Sul da política externa e da projeção econômica dos interesses de atores privados do capitalismo brasileiro, sob orientação neodesenvolvimentista, a partir de uma dupla presença -política e econômica- do país na região. A hipótese apresentada sustenta que o subcontinente não serviu apenas como espaço de credenciamento do Brasil como *global player*, conforme aponta grande parte dos analistas, mas, também, foi o espaço privilegiado da projeção externa do programa de desenvolvimento dos governos Lula e, portanto, expressão dos interesses de setores políticos e econômicos domésticos na política externa regional.

A articulação entre a orientação Sul-Sul e o neodesenvolvimentismo na política regional ocorreu a partir de duas projeções complementares do Brasil, impulsionadas pela ação diplomática na região: 1) a projeção política, que garantiu espaço de governança regional<sup>3</sup>, no qual o país fortaleceu uma posição de

---

3 A ideia de governança regional utilizada no artigo baseia-se no conceito de governança de Rosenau (2000). Segundo o autor, a governança refere-se a um sistema de ordenação dependente de sentidos intersubjetivos compartilhados a partir de objetivos comuns e também de constituições e estatutos formalmente instituídos. Nesse sentido, o governo brasileiro primou por meio de sua política regional estabelecer espaços formais e informais de compartilhamento de objetivos comuns e tomada de decisão na América do Sul durante o período.





protagonista na América do Sul e 2) a projeção econômica, na qual os interesses econômicos de atores privados brasileiros encontraram espaço privilegiado para seu desenvolvimento, subsidiados pela ação diplomática do governo. Portanto, as dinâmicas governamentais brasileiras na região combinaram a diretriz Sul-Sul da política externa com a projeção do capitalismo brasileiro sob o neodesenvolvimentismo. Dessa forma, a região também teve papel de espaço prioritário de expansão econômica de atores privados brasileiros.

A compreensão da política externa e sua relação com o modelo de desenvolvimento adotado no período, conforme abordada no artigo, coloca em tela a necessidade de ampliar o entendimento do papel da América do Sul na estratégia internacional brasileira dos governos Lula para além de sua importância como plataforma de projeção global, e nesse sentido, a interpretação das dinâmicas governamentais bilaterais e multilaterais do período, a partir de sua conexão com a projeção externa do neodesenvolvimentismo, posicionando a subregião como espaço propício para essas dinâmicas.

Com vistas a desenvolver a análise apresentada nesta introdução, o texto está organizado em três partes: a primeira aborda o conceito de neodesenvolvimentismo, sua relação com a política externa e, a partir daí, os significados da diretriz Sul-Sul da política externa dos governos Lula; a segunda e a terceira partes tratam, respectivamente, das características das projeções política e econômica do Brasil na América do Sul de 2003 a 2010. Ao final retoma-se o argumento central do texto à guisa das conclusões.

## **Neodesenvolvimentismo e política externa: problematizando o Sul-Sul na política externa brasileira**

O cenário político e econômico sul-americano no início do século XXI pode ser caracterizado pelo esgotamento no campo político-ideológico dos modelos neoliberais implementados nos países da região na década de 1990. Tal esgotamento contribuiu para que a agenda pró-desenvolvimento emergisse como prioritária nos programas políticos e econômicos dos governos do campo popular-progressista, que chegam ao poder nos países da região em meados da década de 2000. O retorno de diretrizes desenvolvimentistas em versões adaptadas às novas especificidades econômicas e sociais de cada país em suas estratégias de desenvolvimento, pode ser identificado como um amplo movimento político sul-americano no período.





Nesse contexto, declarando-se oposição ao modelo neoliberal da década de 1990, sem, no entanto, se contrapor a ele estruturalmente na área macroeconômica, o modelo de desenvolvimento dos governos Lula resgatou e atualizou as condicionantes contemporâneas do capitalismo brasileiro às ideias da participação do Estado na condução da economia nacional, oriundas do modelo nacional-desenvolvimentista vigente no Brasil a partir dos anos 1950 (BRESSER- PEREIRA, 2010).

A relação entre a política externa e o modelo de desenvolvimento adotado por determinado governo pode ser entendida por meio da imagem de que a primeira seria a projeção externa da concepção de país elaborada no plano interno (LIMA, 2018). Tal concepção é definida pelo modelo de desenvolvimento ou pela estratégia nacional de desenvolvimento estabelecida em cada governo em dada conjuntura histórica. Conforme Bresser-Pereira (2010), a estratégia nacional “[...] abrange informalmente o conjunto da sociedade, ilumina para todos um caminho a ser trilhado e estabelece certas diretrizes bem gerais a serem observadas; e embora não pressuponha uma sociedade sem conflitos, exige um razoável consenso quando se trata de competir internacionalmente [...]” (BRESSER-PEREIRA, 2010. p. 4-5). A liderança do plano nacional de desenvolvimento cabe ao governo e aos elementos mais ativos da sociedade civil. Seu instrumento fundamental é o próprio Estado: suas normas, políticas e organização (BRESSER-PEREIRA, 2010).

Para Lima (2018), a política externa possui uma dupla face: é política pública<sup>4</sup> gerada no interior do Estado e insumo posterior da política internacional (condicionantes domésticos), mas também é moldada pela ordem assimétrica na qual o Estado está inserido, combinando o funcionamento do sistema de Estados e do capitalismo global (condicionantes sistêmicas). Dessa forma, a política externa pode ser entendida a partir da projeção extrafronteiras da estratégia nacional de desenvolvimento de um país, condicionada pelos constrangimentos e oportunidades no cenário internacional em dado momento histórico. Adotando tal entendimento neste artigo, ao deslocar a análise da política externa brasileira para o nível doméstico, o neodesenvolvimentismo<sup>5</sup>, enquanto modelo de desenvolvimento adotado nos governos Lula, condicionou, portanto, a formulação das políticas públicas brasileiras no campo internacional.

---

4 Acerca do debate da política externa como política pública ver Milani e Pinheiro (2013).

5 Nesse artigo adota-se o conceito de neodesenvolvimentismo de Boito e Berringer (2013) pelo destaque que os autores dão aos atores sociais e à política em sua análise. A retomada de diretrizes desenvolvimentistas nos modelos de desenvolvimento e nas políticas econômicas nos países sul-americanos no começo do século XXI impulsionou amplo debate a respeito de suas potencialidades e limitações no campo econômico, político e social. Sobre o neodesenvolvimentismo ver Katz (2017), Carcanholo (2019), Castelo (2010) e Gudynas (2013).





Conforme Boito e Berringer (2013, pág. 32), o neodesenvolvimentismo foi “a política de desenvolvimento possível dentro dos limites dados pelo modelo capitalista neoliberal”. Ele buscou expandir o crescimento econômico do capitalismo brasileiro sem romper com os limites do modelo neoliberal e atendendo aos interesses do novo bloco no poder. Para os autores citados, os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) incorporaram em seus programas de crescimento, políticas econômicas e sociais baseadas em: 1) recuperação do salário mínimo e de transferência de renda às camadas mais pobres, aumentando seu poder de consumo; 2) aumento de dotação orçamentária do BNDES da taxa subsidiada para financiamento das grandes empresas nacionais; 3) política externa de apoio à internacionalização das grandes empresas nacionais e 4) política econômica anticíclica (BOITO; BERRINGER, 2013, p.32).

As principais diferenças entre o velho e o neodesenvolvimentismo são elencadas da seguinte forma pelos autores: 1) o crescimento econômico no neodesenvolvimentismo, embora seja maior do que o observado na década de 1990, é mais modesto do que no velho desenvolvimentismo; 2) o mercado interno possui menor importância; 3) atribui-se menor importância à política de desenvolvimento de um parque industrial nacional; 4) há uma reativação da função primário-exportadora do capitalismo brasileiro; 5) a capacidade distributiva de renda é menor e 6) o novo desenvolvimentismo é dirigido por uma fração burguesa que perdeu toda veleidade de agir como força anti-imperialista (BOITO; BERRINGER, 2013).

Em termos sociais, Boito e Berringer (2013), a partir de uma análise poulantziana do bloco no poder e das classes e frações de classes que o compuseram, entendem que, durante os governos do PT, formou-se uma frente política ampla, heterogênea e permeada por interesses contraditórios, denominada pelos autores de “frente neodesenvolvimentista”. Fizeram parte dela: 1) a grande burguesia interna brasileira, força dirigente da frente, formada pelos setores do agronegócio, da mineração, da construção pesada e da indústria. O ponto comum entre esses setores da economia foi a necessidade de políticas de proteção por parte do Estado na concorrência com o capital estrangeiro. 2) A baixa classe média e o operariado urbano, base social, mas não mais dirigente, do PT. 3) O campesinato e os movimentos por moradia e 4) a “massa marginal”, formada por desempregados e subempregados, politicamente desorganizada e beneficiada por políticas de transferência de renda como o Programa Bolsa Família (BOITO; BERRINGER, 2013).







A heterogeneidade das forças e interesses em composição não impediu a atuação política como uma frente pois, apesar dos conflitos nas questões em que as demandas dos atores entraram em choque, ela manteve-se unida nos momentos de crise e ameaça aos governos neodesenvolvimentistas, como no caso da segunda eleição de Lula em 2005 e da crise do mensalão em 2006, mostrando pertencer ao mesmo campo político (BOITO; BERRINGER, 2012). A parte disso, o neodesenvolvimentismo atendeu de forma bastante desigual aos interesses das forças que compuseram a frente sustentadora do bloco no poder, com predominância no atendimento aos objetivos da grande burguesia interna (BOITO; BERRINGER, 2013).

A mudança ocorrida no interior do bloco no poder a partir do programa neodesenvolvimentista, ou seja, a substituição da burguesia compradora ligada ao capital internacional dos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), pela burguesia interna nos governos Lula fez com que a atuação internacional do Estado brasileiro se alterasse, orientada pelos interesses dessa fração de classe (BOITO, BERRINGER, 2013). No campo internacional, o apoio do Estado para a exportação dos seus produtos e de investimentos diretos através da conquista de novos mercados foi a principal demanda da burguesia interna. O enfoque nas relações Sul-Sul, a priorização da América do Sul como espaço geopolítico, o engajamento do governo brasileiro nas reuniões da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC), realizadas no período, e as negociações que levaram ao arquivamento da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) foram compreendidos por Boito e Berringer (2013) como resultados diretos da projeção dos interesses da grande burguesia interna na política externa brasileira.

Dessa forma, em linha com Boito e Berringer (2013), o neodesenvolvimentismo, enquanto orientação geral das políticas públicas do Estado nos governos Lula, buscou atender, no campo externo, de maneira desigual, os interesses dos setores econômicos e políticos que tiveram capacidade dirigente na frente neodesenvolvimentista. O nexos entre o programa neodesenvolvimentista e a política externa nos governos Lula, tem a América do Sul como eixo prioritário de projeção justamente pelo subcontinente ser marcado por relevantes assimetrias econômicas, de desenvolvimento e de capacidades tecnológicas entre o Brasil e os demais países, que beneficiaram a atuação dos setores privados brasileiros no desenvolvimento de suas atividades econômicas. Ademais desse aspecto, a conjuntura de convergência político-ideológica entre grande parte dos governos





da América do Sul na década de 2000<sup>6</sup> possibilitou o ativismo diplomático do governo, orientado para a expansão do capitalismo brasileiro na região e, portanto, dos interesses dos setores que compuseram a grande burguesia interna no período.

A construção do espaço de ação para que a projeção neodesenvolvimentista tomasse forma na política externa brasileira regional, no entanto, deu-se de forma complexa. A projeção dos interesses econômicos dos atores privados no escopo da política externa foi articulada a partir de uma projeção política do governo brasileiro na América do Sul, com ênfase na integração regional, na governança regional multitemática e na cooperação para o desenvolvimento. O regionalismo na política externa brasileira, portanto, buscou, de maneira integrada, projetar politicamente o Estado brasileiro na América do Sul por meio dos arranjos de governança e incorporar, na *lógica* integracionista da política regional, os interesses de setores privados brasileiros, viabilizados, em grande parte, pela via bilateral.

A projeção do neodesenvolvimentismo na política regional brasileira possuiu imbricação com as diretrizes Sul-Sul da política externa brasileira do período. Nesse sentido, argumenta-se que a orientação Sul-Sul, principal característica apontada pelos analistas da política externa de Lula, não deve ser entendida apenas a partir da busca por maior protagonismo na geopolítica global, mas como política de viabilização internacional dos interesses de atores privados brasileiros sob o modelo neodesenvolvimentista.

A orientação Sul-Sul da diplomacia dos governos Lula pode ser classificada como a diretriz ampla da estratégia global no período. A partir dessa orientação foram elencados quatro eixos principais da estratégia da política externa brasileira: 1) a América do Sul; 2) a África Ocidental; 3) a Ásia e 4) a Europa e a América do Norte. A significativa transformação da inserção internacional do Brasil nos governos Lula foi compreendida por Lima (2018) a partir de uma dupla internacionalização: a política e a econômica.

O contexto internacional favorável levou o governo brasileiro a fomentar coalizões com países emergentes e regiões em desenvolvimento que, sem adotar

---

6 A partir de 2003 os governos dos países da América do Sul vão ser ocupados por presidentes localizados no campo político-partidário da esquerda ou centro-esquerda, com exceção da Colômbia. Essa virada na região, também denominada “maré rosa” (PANIZZA, 2006) representou no cenário político sub-regional certo alinhamento entre esses governos no campo político-ideológico. O ciclo progressista na América do Sul foi caracterizado a partir da eleição dos seguintes presidentes: Lula no Brasil (2003), Néstor Kirchner na Argentina (2003), Tabaré Vázquez no Uruguai (2005), Evo Morales na Bolívia (2006), Michele Bachellet no Chile (2006), Alan García no Peru (2006), Rafael Córrea no Equador (2007) e Fernando Lugo no Paraguai (2008).







um discurso agressivo, contestou a hegemonia estadunidense e angariou apoio na defesa do multilateralismo. A orientação para a diversificação de parceiros no Sul global nas diversas dimensões temáticas da política internacional e o apoio dos países periféricos justificou-se na estratégia de aumento de barganha do país, visando a redução das assimetrias de poder nos organismos e regimes internacionais (TUSSIE; DESIDERA NETO, 2018).

Nesse sentido, as relações Sul-Sul foram o eixo horizontal da atuação externa do governo brasileiro, representada pelas relações com países emergentes como China e Rússia, além dos países da América do Sul (PECEQUILO, 2008). Os benefícios potenciais das ações estabelecidas nesse eixo foram de ordem econômica, política e estratégica. Na dimensão político-estratégica, a proximidade de objetivos nas relações estabelecidas entre países do Sul global referiu-se à reivindicação por reformas de organizações internacionais governamentais (OIGs) como o G8, o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas desde o fim da Guerra Fria (PECEQUILO, 2008). No campo econômico, o eixo horizontal permitiu que o Brasil obtivesse ganhos em mercados de países do Sul e formasse uma frente com os países emergentes nas OIGs, aumentando o poder de barganha no comércio, empréstimos, dívida externa, investimentos diretos e ajuda direta (PECEQUILO, 2008, p.146).

A orientação Sul-Sul serviu de base para a atuação internacional do país e, se por um lado, as coalizões com os países emergentes buscaram alavancar as ações globais do governo brasileiro e contrabalancear o poder das potências, por outro a diplomacia buscou um tipo de liderança internacional de caráter individual; o papel de *global player* foi fundamentado nas tradições de universalismo e autonomia da política externa brasileira (SARAIVA, 2013). Para Saraiva (2013), o Sul-Sul resgatou as tradições autonomistas do Itamaraty e não implicou compromissos institucionais profundos nas iniciativas emuladas em âmbito internacional pelo governo brasileiro.

Vigevani e Cepaluni (2007) utilizaram o conceito de autonomia pela diversificação para categorizar a estratégia da política externa do período. A ideia de autonomia pela diversificação consistiu em uma ação diplomática orientada para atuação/intervenção em questões que se referem a bens públicos internacionalmente reconhecidos. Conforme os autores, “[...] Diversificação não significa apenas a busca de alternativas nas relações com outros Estados, mas também implica capacidade de intervenção em questões que não dizem respeito a interesses imediatos” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 303-304).





Para Lima (2018), os cortes autonomistas foram atípicos no histórico da diplomacia brasileira e as principais características destes são: ambição por protagonismo internacional com intenção de contestação das regras globais vigentes, orientação mais de *rule maker* do que *rule taker*, visão geopolítica de longo prazo com respeito às relações internacionais e à clivagem Norte-Sul e perspectiva de solidariedade ativa com países do Sul e de integração com os vizinhos na região (LIMA, 2018, p.42).

A autonomia, enquanto categoria analítica da política externa brasileira e não apenas um princípio regente da vocação internacional brasileira a partir de uma perspectiva a-histórica, mostra-se polissêmica na literatura. Via de regra, orientações em direção ao Sul global na história da política externa brasileira foram interpretadas como momentos de sua autonomia, relacionando na literatura da análise da política externa brasileira os dois conceitos (Sul-Sul e autonomia).

Defende-se que a orientação Sul-Sul, no entanto, coloca em destaque a ambivalência do conceito de autonomia na política externa brasileira, a saber: 1) autonomia enquanto pragmatismo na busca dos interesses nacionais no ambiente internacional, portanto, legitimando uma estratégia individual na arena internacional e; 2) autonomia enquanto opção estratégica no discurso e ação diplomática ancorada no léxico Sul-Sul das relações internacionais e de sua definição enquanto posicionamento geopolítico. Nesse segundo sentido, o conceito de autonomia é agregador de demandas coletivas de países aliados dos processos decisórios nos organismos internacionais.

A ambivalência do conceito de autonomia na política externa brasileira, a partir de sua leitura como defesa dos interesses nacionais (domésticos) e de inserção geopolítica a partir de uma estratégia coletivista (sistêmica), é importante, pois demonstra que a opção pelo Sul-Sul nos governos Lula implicou a complexidade em agregar, na ação diplomática brasileira, uma conciliação, em muitos momentos controversa, entre os interesses individuais e coletivos nas coalizões das quais o país fez parte. Mello (2011) aponta que se em um primeiro momento a atuação brasileira foi vista como positiva e propositiva, à medida que o país ia conquistando projeção nos fóruns globais maior era o choque entre os interesses pragmáticos de setores da economia brasileira nas negociações e o discurso diplomático mediado nas coalizações com os países em desenvolvimento.

As iniciativas de cooperação para o desenvolvimento podem ser interpretadas como tentativas de contrabalancear os interesses individuais brasileiros nas dinâmicas Sul-Sul (HIRST, 2013; TUSSIE; DESISERA NETO, 2018). Em 2003, o Brasil





lançou a iniciativa do Foro IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) e a coalizão do G-20 comercial no âmbito das negociações da OMC em Cancun, em articulação com a Índia. Foram também exemplos de ações enquadradas no eixo Sul-Sul da política externa: 1) a criação do fórum BRICs, em 2008; 2) a participação brasileira na criação e condução da Missão das Nações Unidas para a estabilização do Haiti (MINUSTAH), em 2004; 3) o engajamento no foro do G-20 financeiro, em 2009 e 4) a articulação com a Turquia de uma solução para o impasse do acordo sobre o programa nuclear iraniano, Acordo Tripartite, em 2010 (TUSSIE; DESISERA NETO, 2018).

O impasse entre os resultados obtidos e as expectativas dos públicos externo e doméstico das ações governamentais do Brasil no âmbito multilateral internacional foi interpretado por Lima, Pinheiro e Milani (2017) como decorrentes do dilema da graduação. A graduação, segundo os autores, diz respeito ao movimento na busca de ascensão na hierarquia internacional de países médios sem poder militar, por meio da contestação da governança global, demandando maior participação em seus mecanismos, portanto, sem posições anti-sistêmicas. Nesse sentido, o Brasil, durante o período dos governos Lula, esteve em um processo de transição na política internacional de um ator *rule taker* para *rule maker*. (LIMA; PINHEIRO; MILANI, 2017).

A posição do governo brasileiro frente a nacionalização dos hidrocarbonetos na Bolívia em 2006, a renegociação do Tratado de Itaipu em 2009, os financiamentos do BNDES para a realização de obras de infraestrutura na América do Sul, o G-20 comercial e o acordo nuclear iraniano foram exemplos do dilema de graduação do Brasil, segundo os autores. O sucesso ou insucesso decorrentes das ações adotadas frente aos dilemas colocados foram influenciados pelas capacidades materiais em cada tema, a vontade política e a coesão entre o governo e as elites estratégicas domésticas (LIMA; PINHEIRO; MILANI, 2017).

A interpretação do Sul-Sul como opção estratégica e conjuntural, na superação dos constrangimentos impostos pelas normas e estruturas internacionais ao reposicionamento do Brasil no sistema internacional durante os governos Lula, ou seja, a partir de uma interpretação sistêmica, apareceu em grande parte das análises de política externa brasileira. A existência de contradições ou inconsistências entre as posições adotadas pelo governo em determinadas áreas da política internacional foram relacionadas com os dilemas entre o balanceamento das estratégias regional e global, articuladas com os efeitos distributivos internos dessas decisões e ao receio do Brasil ser visto como hegemonia pelos parceiros na região. Em suma,





a partir dessas visões, a orientação Sul-Sul estaria imbricada, necessariamente, com as projeções geopolíticas do Estado brasileiro na política internacional.

Os condicionantes internos do Sul-Sul nas análises da política externa brasileira do período usualmente são relacionados: 1) com a linha ideológica defendida pela corrente do Itamaraty que assumiu os cargos de direção nos governos Lula — Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães — identificados como grandes representantes da tradição autonomista no Ministério de Relações Exteriores; 2) com a influência do pensamento internacional do Partido dos Trabalhadores e 3) com o apoio ou oposição de coalizões de setores políticos domésticos às ações do governo na arena internacional. A orientação Sul-Sul, como elemento de projeção do modelo de desenvolvimento adotado pelo governo, o neodesenvolvimentismo, foi pouco presente nas análises.

A orientação Sul-Sul, entendida a partir dos interesses relacionados à ascensão da frente neodesenvolvimentista como base de apoio dos governos Lula, foi apontada por Berringer (2014) como principal chave para entender a política externa no período. Conforme a autora, a contradição dos interesses das forças que compuseram a base de apoio neodesenvolvimentista garantiu complexidade à orientação Sul-Sul, pois, ao mesmo tempo em que a burguesia interna exigiu proteção ao mercado doméstico e a conquista de mercados externos para a exportação de seus produtos por meio da ação internacional do governo, as demandas por iniciativas de integração, solidariedade a países pobres, temas humanitários e a cooperação para o desenvolvimento foram apoiadas, em um primeiro momento, pelos movimentos sociais e demais forças progressistas domésticas que fizeram parte da base social e política do governo (BERRINGER, 2014).

Em concordância com a leitura de Berringer (2014), argumenta-se que a orientação Sul-Sul se apresentou a partir de duas dimensões articuladas, ou seja, dois objetivos na política externa brasileira: 1) a dimensão geopolítica global do Sul-Sul, a contestação das normas de governança global a partir de uma estratégia de formação de coalizões com países emergentes ou regiões em desenvolvimento, visando o aumento de poder do país na hierarquia mundial e, em âmbito multilateral, por meio da aliança e do apoio de países periféricos para a redução das assimetrias nos organismos e regimes internacionais; 2) a dimensão neodesenvolvimentista do Sul-Sul, a orientação Sul-Sul da política externa brasileira possibilitou a projeção dos negócios, interesses e da expansão do capital de atores privados brasileiros, principalmente para países da América do Sul e da África. Nessa perspectiva, o Sul-Sul foi, portanto, o espaço geopolítico





mais favorável à expansão do capitalismo brasileiro a partir de uma projeção neodesenvolvimentista da política externa brasileira.

A América do Sul, a partir do nexos entre a orientação Sul-Sul e o neodesenvolvimentismo, foi o espaço prioritário de ação da política externa. A mobilização de recursos, acordos, consensos e negociações que beneficiaram a expansão dos interesses de atores privados econômicos brasileiros se deu por meio de forte ativismo governamental em âmbito multilateral e bilateral, a partir de duas projeções do Brasil na região: 1) a projeção política do Estado brasileiro na América do Sul, com o estabelecimento e promoção de arranjos de governança regional e 2) a projeção econômica, incorporando, a *lógica* integracionista da política regional, presente também nas relações bilaterais, os interesses de setores privados brasileiros.

## **A projeção política: a América do Sul como espaço de governança regional**

O período de 2003 a 2010 foi de forte politização do espaço sub-regional e de institucionalização da América do Sul na política externa brasileira (PEDROSO, 2014). O período inaugurou uma trajetória de ampliação da capacidade de atuação e persuasão do Brasil no subcontinente (MARIANO; RAMANZINI 2018). O ativismo de alto perfil do governo brasileiro foi determinante para os resultados do regionalismo sul-americano no período, a saber: 1) o fim das negociações da ALCA na Cúpula de Mar Del Plata em 2005, posição forjada desde 2003 no Consenso de Buenos Aires; 2) a ampliação multidimensional da agenda da integração regional, com destaque para temas ligados ao desenvolvimento; 3) a virada social e a criação de mecanismos de redução das assimetrias no âmbito do MERCOSUL e 4) a criação da União Sul-Americana de Nações (UNASUL).

Em linhas gerais, a construção da governança sul-americana através dos mecanismos multilaterais regionais se baseou na acomodação dos projetos venezuelano e brasileiro para a região, com predomínio das propostas brasileiras (BRICENO, 2010; PEDROSO, 2014). Tal acomodamento se deu ao longo dos oito anos de governo Lula, por meio de cúpulas sub-regionais nos mais diversos temas, da cooperação bilateral e da criação de espaços de decisão multilaterais intergovernamentais que possibilitaram a resolução de conflitos entre os países sul-americanos sem interferência de atores extra regionais, principalmente dos Estados Unidos.







Conforme Lima (2018), o forte componente geograficamente orientado para a região na política externa brasileira esteve relacionado à interpretação do governo brasileiro de que a ordem global passava por um momento de transição a contornos multipolares, e nesse sentido, a América do Sul poderia se configurar como um novo polo possível. A posse de recursos estratégicos, a inexistência de conflitos inter-regionais e a relativa estabilidade de suas instituições nacionais, quando comparadas a outras regiões do Sul global, legitimavam tal interpretação (LIMA, 2018).

A aproximação política do Brasil com os países sul-americanos ocorreu desde os momentos iniciais do governo. No primeiro ano de mandato, o presidente e membros de sua equipe tinham visitado ou recebido a visita de todos os líderes dos países Sul-Americanos<sup>7</sup>. Nesse sentido, o governo brasileiro intensificou as relações diplomáticas bilaterais com todos os países da região, foram criados canais políticos e econômicos que possibilitaram a implementação da agenda multilateral da integração regional pela via bilateral. O empenho nas relações bilaterais do país também foi replicado no estímulo à criação de mecanismos formais e informais de governança regional.

A reativação das relações entre os governos sul-americanos e o governo brasileiro teve como base material ações no sentido de fomentar o desenvolvimento de temas como o financiamento brasileiro a obras de infraestrutura, a redução das assimetrias entre o país e os demais vizinhos e uma ampla agenda temática no campo da cooperação para o desenvolvimento. A chegada ao poder de governos populares e de apelo anti-neoliberal, a partir de meados da década de 2000, significou, em um primeiro momento, espaço favorável para o fortalecimento político do governo brasileiro na região.

O ativismo brasileiro na busca de coordenação política regional foi importante para que o governo estabelecesse seus vínculos bilaterais a partir de um atrelamento de seus objetivos à agenda regional mais ampla, mesmo que, na prática, determinada dimensão da agenda bilateral não guardasse relação *stricto sensu* com a integração regional. Pode-se dizer que o saldo da política regional dos governos Lula foi a criação de instituições de governança regional e a aceleração do processo de regionalização, sob orientação neodesenvolvimentista fortemente imbricada com a projeção dos interesses de atores privados brasileiros.

---

7 Conforme informações no site do Ministério de Relações Exteriores do Brasil (MRE), no primeiro semestre de 2003, membros do governo brasileiro visitaram ou receberam visitas oficiais dos governos da Argentina, Colômbia, Paraguai, Peru, Bolívia, Venezuela, Equador e Uruguai. No segundo semestre de 2003, Suriname, Guiana e do Chile.







Conforme Saraiva (2013), a vontade política do presidente Lula, que contemplou as visões de setores do governo como os autonomistas do Itamaraty e de geopolíticos nacionalistas/desenvolvimentistas que viam o desenvolvimento da infraestrutura regional como elemento importante para o crescimento econômico e político brasileiro, traduziu-se em uma ação governamental na América do Sul permeada por iniciativas de cooperação regional bilateral e mecanismos multilaterais de baixa institucionalidade.

A criação da UNASUL pode ser avaliada como uma estratégia permanente de incentivos políticos do governo brasileiro para a consolidação de uma ordem regional mínima, por meio de uma instituição que estimulasse a formação de consensos em diferentes áreas de cooperação e na gestão de crises políticas regionais, em um marco institucional que não prejudicasse o caráter intergovernamental da governança regional (MEDEIROS; TEIXEIRA JUNIOR; REIS, 2017). A UNASUL, instituição intergovernamental de alto perfil político mas de baixa institucionalidade, multidimensional em sua agenda temática e que progressivamente buscou unificar os comportamentos dos países em temas setoriais, tornou-se o principal canal de ação multilateral da diplomacia brasileira (SARAIVA, 2013; LIMA; PINHEIRO; MILANI, 2017).

Por meio da UNASUL, a diplomacia brasileira construiu posições comuns com os países vizinhos, garantindo estabilidade regional e respostas em bloco a respeito de temas da política internacional (SARAIVA, 2013). O ativismo do governo no cenário regional e o estímulo à criação de instituições de governança trouxeram a percepção de que a coordenação política sul-americana no período se desenvolveu sob liderança brasileira. O exercício de liderança do Brasil na América do Sul ponderou as ações governamentais com objetivos que reforçavam os posicionamentos e aspirações do país nos organismos internacionais (SPEKTOR, 2010; MALAMUD, 2012) e garantiam a expansão dos interesses comerciais e econômicos brasileiros junto aos vizinhos.

Nesse sentido, a projeção política brasileira pela via multilateral, como, por exemplo, na UNASUL, viabilizaria o avanço da regionalização da agenda bilateral brasileira para a América do Sul, criando maior interdependência de agentes políticos e econômicos em cada dimensão tratada (infraestrutura, financiamentos, defesa, combate às assimetrias) sob o verniz da convergência política no âmbito da integração regional. No entanto, a liderança brasileira no cenário político sul-americano, conforme apontado na seção anterior, foi interpretada por grande parte dos analistas como elemento de credenciamento do país para atuar como *global player*.





Burges (2008) define a postura brasileira na América do Sul através do conceito de hegemonia consensual, na qual o país exercitaria sua liderança por meio do estabelecimento de consensos regionais. Próximos ao conceito de Burges estão a ideia de liderança branda (GAIO; PINHEIRO, 2014; SARAIVA, 2010) e de cooperação para a autonomia (MEDEIROS; TEIXEIRA JUNIOR; REIS, 2017). Tais conceitos trazem consigo a ideia de que a projeção política brasileira, principalmente através de instituições multilaterais regionais de baixa institucionalidade e que primavam pela formação de consensos, foi instrumental à defesa da autonomia do país para atuar na política internacional.

Foi destacada por Riggiozzi e Tussie (2015) a interpretação dos consensos construídos coletivamente pela acomodação dos interesses dos países em instituições com baixo perfil institucional na América do Sul como funcional, não apenas para a manutenção da autonomia do país como *global player* mas, e principalmente, necessário para a própria efetivação dos interesses de setores privados da política externa brasileira na região. As autoras citadas apontam que o perfil do país se guiou mais pela busca do seu desenvolvimento econômico do que por se tornar um *hegemon* regional (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2015).

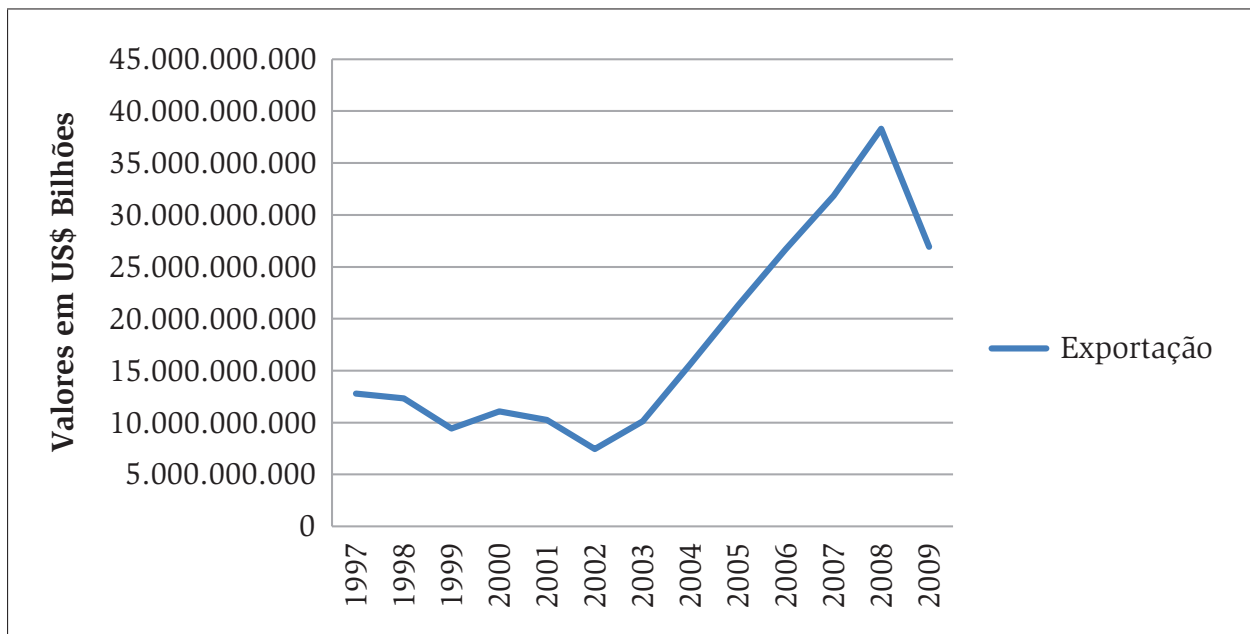
Em linha com a interpretação de Riggiozzi e Tussie, aponta-se que a projeção política do governo brasileiro no subcontinente possibilitou o estabelecimento de dinâmicas complexas nas quais foi possível articular ativismo diplomático orientado para o aprofundamento da integração regional multilateral e o impulsionamento dos interesses de atores privados brasileiros nos países da região. Nesse sentido, a construção de uma governança regional na qual a importância política do Brasil era reforçada, assim como seu protagonismo marcado pelo forte ativismo diplomático e a disposição para contribuir com o desenvolvimento da região, foi instrumental para a efetivação da expansão do capitalismo brasileiro sob modelo neodesenvolvimentista.

A projeção política do Brasil na América do Sul, envolvendo a articulação dos conteúdos e práticas multilaterais e bilaterais conforme frisado, viabilizou a projeção econômica de atores domésticos brasileiros. Portanto, em concordância com Lima (2014), há simultaneidade nas dinâmicas políticas e econômicas do Brasil no subcontinente, ou seja, a importância política do Brasil no período e a regionalização do capitalismo brasileiro não podem ser dissociados da política regional brasileira.

## A projeção econômica: a América do Sul como espaço de expansão do capitalismo brasileiro

Conforme dados oficiais do governo, as exportações brasileiras para a América do Sul durante os mandatos de Lula aumentaram aproximadamente 165%, passando de US\$ 10, 1 bilhões em 2003 para US\$ 27 bilhões em 2009, conforme gráfico 1 abaixo. As importações oriundas de países sul-americanos no mesmo período representaram 15% do total importado pelo país, o superávit do Brasil com a região passou de US\$ 2, 5 bilhões em 2003 para US\$ 7, 9 bilhões em 2009, um aumento de 216 %. O saldo comercial do Brasil com a América do Sul correspondeu a 31% do superávit comercial total do país com o resto do mundo (POLITICA..., s/d, p.21).

**Gráfico 1 – Total de Exportações Brasil – América do Sul (1997-2009)**



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Comex Stat (MIDIC) 2019.

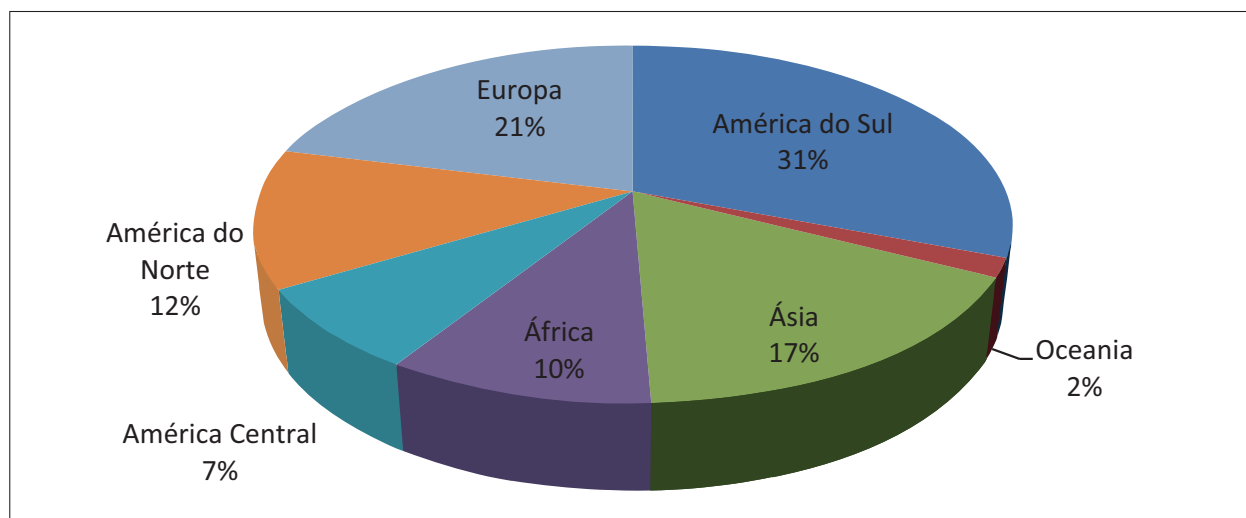
Os números expressivos indicam a importância dos países da América do Sul para a política comercial brasileira no período. Vale destacar que a maior parte dos produtos brasileiros exportados para a região foi de mercadorias de alto valor agregado, o que qualifica o tipo de comércio estabelecido entre o Brasil e esses países como estratégico para a manutenção do desenvolvimento tecnológico de setores importantes da indústria brasileira. A diversificação da pauta exportadora na América do Sul no período pode ser analisada como resultado direto dos



esforços de implementação da política externa ancorada na opção Sul-Sul de inserção internacional do país em sentido amplo.

A articulação das diretrizes políticas do Sul-Sul com a projeção econômica do Brasil nos regimes econômicos internacionais fez parte de uma estratégia diplomática que buscava, por meio de uma atuação intensa, conforme termos oficiais, fortalecer o conjunto das economias do Sul global. O intenso ativismo diplomático do presidente foi categorizado como exemplo de que: “[...] a ação dos governantes é essencial para combater “a desordem que se instalou nas finanças internacionais, com efeitos perversos na vida cotidiana de milhões de pessoas” (POLITICA..., s/d, p.18). Tal política beneficiou a expansão dos negócios da burguesia interna em mercados do Sul global. O gráfico 2, abaixo, mostra a distribuição geográfica das empresas transnacionais brasileiras em 2010, segundo o relatório ‘Ranking das transnacionais brasileiras 2011’, elaborado pela Fundação Dom Cabral.

**Gráfico 2 – Distribuição geográfica das empresas transnacionais brasileiras, 2010**



Fonte: BERRINGER, 2014, p. 176.

Conforme os dados apresentados, 31 % das empresas transnacionais brasileiras atuavam na América do Sul, sendo esta a maior porcentagem entre os territórios analisados.

A projeção econômica na América do Sul se articulou, principalmente, com os objetivos das iniciativas de integração regional e foi ancorada a partir destes. A ação governamental utilizou os consensos alcançados politicamente como instrumento de acesso aos mercados dos vizinhos e como canal de projeção de empresas brasileiras no subcontinente (SARAIVA, 2016





A prioridade da América do Sul para a projeção do capitalismo brasileiro pode ser explicada a partir de dois elementos: 1) o entendimento, por parte do governo, de que a integração regional é o melhor instrumento para o fortalecimento da posição política e econômica da região no âmbito internacional, especialmente para o Estado brasileiro e 2) as vantagens econômicas que a burguesia interna brasileira poderia obter com a exportação de produtos e capitais para essa região (BERRINGER, 2014).

O comércio de mercadorias, serviços e a internacionalização das grandes empresas brasileiras foram as principais áreas da projeção econômica do Brasil na América do Sul (BUGIATO, 2016). A disputa por uma “nova geografia comercial” no âmbito dos regimes comerciais internacionais, como parte da estratégia brasileira nessa dimensão da política internacional, incluiu o avanço em direção a formações sociais de desenvolvimento capitalista mais frágeis, como os países da América do Sul (BUGIATO, 2016).

As oportunidades geradas a partir da política regional brasileira possibilitaram às empresas brasileiras atuar cada vez mais no subcontinente e adquirir escala e competência para, posteriormente, seguir para outros mercados (SCHUTTE, 2012). O papel do BNDES como instrumento importante para a internacionalização das empresas brasileiras na região aparece com destaque nas análises sobre a projeção econômica do Brasil no período.

As linhas de crédito, criadas especialmente para a exportação de serviços e mercadorias de empresas brasileiras para os países da América do Sul, a partir de 2004, evidenciou a convergência da política econômica com a política externa em torno do programa neodesenvolvimentista. Nesse sentido, a política externa Sul-Sul priorizou os mercados em que a burguesia interna pudesse obter ganhos e vantagens. “[...] A atuação internacional de empresas nacionais [...] revela por trás da bandeira da cooperação, desenvolvimento e crítica ao ordenamento mundial um mercado lucrativo [...] com exportação de produtos industrializados, serviços de engenharia e investimento externo direto” (BUGIATO, 2016, pág. XX). Na tabela 1, apresentam-se as trinta maiores empresas transnacionais brasileiras e os respectivos ramos de atuação em 2010. Os dados também indicam aquelas que contaram com o apoio do BNDES para suas operações realizadas no exterior.



**Quadro 1 – Maiores Empresas Transnacionais Brasileiras, 2010.**

| Posição | Empresa                | Ramo                               | Operações com sistema BNDES |
|---------|------------------------|------------------------------------|-----------------------------|
| 1       | JBS Friboi             | Alimentos                          | Sim                         |
| 2       | Gerdau                 | Siderurgia e metalurgia            | Sim                         |
| 3       | Ibope                  | Pesquisa de mercado                | Não                         |
| 4       | Metalrio               | Máquinas e materiais elétricos     | Não                         |
| 5       | Odebrecht              | Obras de infraestrutura            | Sim                         |
| 6       | Marfrig                | Alimentos                          | Sim                         |
| 7       | Vale                   | Mineração                          | Sim                         |
| 8       | Sabó                   | Autopeças                          | Não                         |
| 9       | Tigre                  | Material de construção             | Não                         |
| 10      | Suzano                 | Papel e celulose                   | Sim                         |
| 11      | Artecola               | Químico                            | Não                         |
| 12      | Lupatech               | Máquinas e materiais elétricos     | Sim                         |
| 13      | Camargo Córrea         | Obras de infraestrutura            | Sim                         |
| 14      | Ci&T                   | Tecnologia da Informação           | Não                         |
| 15      | Marcopolo              | Veículos automotores e carrocerias | Sim                         |
| 16      | WEG                    | Máquinas e materiais elétricos     | Sim                         |
| 17      | Stefanini IT Solutions | Tecnologia da Informação           | Sim                         |
| 18      | Votorantim             | Produtos Minerais                  | Sim                         |
| 19      | ALL                    | Transporte Terrestre               | Sim                         |
| 20      | TAM                    | Transporte Aéreo                   | Não                         |
| 21      | Embraer                | Equipamentos de transporte         | Sim                         |
| 22      | Natura                 | Cosméticos                         | Sim                         |
| 23      | Petrobrás              | Petróleo e gás natural             | Sim                         |
| 24      | Bematech               | Máquinas e materiais elétricos     | Sim                         |
| 25      | Alusa                  | Energia elétrica                   | Sim                         |
| 26      | Spoletto               | Alimentos                          | Não                         |
| 27      | Andrade Gutiérrez      | Obras de infraestrutura            | Sim                         |
| 28      | Itaú S/A               | Instituição financeira             | Sim                         |
| 29      | Totvs                  | Tecnologia da informação           | Sim                         |
| 30      | DHB                    | Máquinas e materiais elétricos     | Não                         |

Fonte: BUGIATO, 2016, p.230.

Dentre as atividades econômicas brasileiras na América do Sul impulsionadas a partir da política externa, as obras de infraestrutura realizadas por empresas brasileiras ganharam destaque pelos altos montantes envolvidos e por uma







dinâmica complexa de financiamento que envolveu a triangulação e negociação entre governos e empresas (HONORIO, 2019). O governo brasileiro, ao longo dos oito anos, transformou a infraestrutura no eixo estratégico de sua agenda bilateral com os países da região. A articulação da temática com a integração regional em âmbito multilateral no subcontinente foi expressada em inúmeros discursos em cúpulas regionais e encontros bilaterais do presidente Lula e sua equipe, os quais declaravam que a integração física era a integração “real” da América do Sul (HONORIO, 2019).

A projeção dos negócios das construtoras brasileiras na região por meio da ação diplomática do governo se ancorou, portanto, na consolidação de uma arquitetura política multilateral e bilateral em torno da convergência sobre a importância da infraestrutura. Outra faceta dessa projeção esteve articulada à disponibilização de políticas, recursos e mecanismos de incentivo domésticos que impulsionaram a ação das construtoras no subcontinente, oportunizadas no campo político multi e bilateral.

Nesse sentido, conforme dados do BNDES (2019), os desembolsos do Banco para o financiamento de exportações de serviços de engenharia realizados por empresas brasileiras em países da América do Sul, de 2003 a 2010, chegaram a 2, 4 bilhões de dólares. Ressalta-se que o mencionado montante dos financiamentos às exportações dos serviços das empresas brasileiras na região se refere apenas àqueles que foram executados via BNDES. Há outras fontes de financiamento às empresas brasileiras na região, como o Programa de Exportação do Banco do Brasil (PROEX-BB) e a Corporação Andina de Fomento (CAF).

O Balanço de Política Externa Brasileira 2003-2010, elaborado pelo governo brasileiro, indica, no item Infraestrutura e Transporte, que, de 2003 a 2010, aproximadamente US\$ 10 bilhões foram aprovados em financiamentos para exportação de serviços de empresas de construção civil brasileiras destinadas à realização de obras em países da América do Sul. No entanto, torna-se difícil sistematizar os desembolsos que levariam a essa soma, posto que os dados da CAF e do PROEX-BB não são de fácil acesso (HONORIO, 2019). O crescimento da atuação desse setor na América do Sul no período pode ser observado em comparação aos dados de financiamento do BNDES às empresas de construção civil com o governo anterior<sup>8</sup>.

---

8 O BNDES disponibiliza em seu sítio web dados sobre os financiamentos das exportações pós-embarque, modalidade utilizada no setor dos serviços de infraestrutura, a partir de 1998. Não foi possível, portanto, obter dados referente ao primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1994-1998).





**Tabela 2 – Desembolsos do BNDES para obras de infraestrutura na América do Sul (1998-2010) em US\$**

| <b>País</b> | <b>1998-2002</b>   | <b>2003-2010</b>     |
|-------------|--------------------|----------------------|
| Argentina   | –                  | 1.216.873.008        |
| Equador     | 484.922.276        | –                    |
| Paraguai    | 76.998.393         | –                    |
| Peru        | –                  | 58.134.556           |
| Uruguai     | 21.325.803         | 18.937.037           |
| Venezuela   | 107.500.000        | 1.159.268.258        |
|             | <b>690.746.472</b> | <b>2.453.212.859</b> |

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do BNDES (2019).

Conforme os dados acima, houve crescimento de aproximadamente 3, 5 vezes do montante referente aos financiamentos para infraestrutura na América do Sul entre os períodos analisados. No período analisado, os principais destinos dos financiamentos das exportações dos serviços e bens de infraestrutura, em valores, foram Venezuela, Argentina, Peru e Uruguai. A tabela 3 aponta, em ordem decrescente, as principais empresas beneficiadas via BNDES, considerando os valores destinados à exportação de seus serviços, nos governos Lula.

**Tabela 3 – Empresas de construção civil beneficiadas com financiamentos do BNDES (2003-2010) em US\$**

| <b>Empresa</b>         | <b>Valor</b>         |
|------------------------|----------------------|
| Odebrecht S/A          | 1.960.006.275        |
| Andrade Gutiérrez S/A  | 448.678.598          |
| Confab Industrial S/A  | 25.591.950           |
| OAS S/A                | 7.000.000            |
| Schahin Engenharia S/A | 2.595.818            |
|                        | <b>2.443.872.641</b> |

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do BNDES (2019).

A tabela 4 detalha os projetos mais relevantes em termos de valores realizados na América do Sul com financiamentos do BNDES por essas empresas.





**Tabela 4 – 5 obras com maiores valores de financiamentos do BNDES na América do Sul (2003-2010) em US\$.**

| Empresa               | Obra   | País destino | Data da Contratação | Valor       |
|-----------------------|--|--------------|---------------------|-------------|
| Odebrecht S/A         | Linha II Metrô de Los Teques                                     | Venezuela    | 2009                | 492.975.887 |
| Andrade Gutiérrez S/A | Usina Siderúrgica Nacional no estado de Bolívar                  | Venezuela    | 2010                | 390.544.042 |
| Odebrecht S/A         | Linha V do Metrô de Caracas                                      | Venezuela    | 2010                | 197.749.330 |
| Odebrecht S/A         | Linha III do Metrô de Caracas                                    | Venezuela    | 2004                | 78.000.000  |
| Andrade Gutiérrez S/A | Construção da Planta de dessalinização de Água — Projeto Bayovar | Peru         | 2010                | 58.134.556  |

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do BNDES (2019).

Observação importante a ser pontuada, uma vez que não é possível chegar a ela a partir da simples análise dos números, é o fato de que o BNDES utiliza as datas das assinaturas dos contratos entre as empresas brasileiras e os entes públicos ou privados contratantes das obras nos países como referência em suas planilhas. No entanto, conforme Honório (2019), nem sempre essas datas indicam corretamente quando o financiamento do BNDES foi efetivamente liberado/operacionalizado.

Um exemplo nesse sentido foi o financiamento da Usina Hidrelétrica de San Francisco, no Equador. Dos US\$ 484 milhões indicados na tabela 2, US\$ 242 milhões se referem a essa obra, porém o contrato do consórcio responsável pelo projeto, do qual a Odebrecht fazia parte, com o governo equatoriano foi firmado no ano 2000. Apesar disso, só em 2003, após negociação direta entre Lula e o presidente Lucío Gutiérrez, quando da visita deste último ao Brasil para tratar do tema, o governo equatoriano ratificou as condições necessárias para a concessão do financiamento (HONORIO, 2019).

A atuação política do governo brasileiro foi decisiva, nesse caso, para a operacionalização do contrato. No comunicado resultante da visita em 02 de outubro de 2003, intitulado Comunicado à imprensa sobre obras de infraestrutura na América do Sul, o governo brasileiro destacou o desfecho exitoso do acordo com o Equador como importante conquista para o setor exportador brasileiro e





apontou, ainda, que a decisão equatoriana “[...] abria caminho para transformar em realidade uma nova dimensão da política brasileira na América do Sul: a de dar prioridade a iniciativas efetivas de integração física com nossos parceiros na região” (RESENHA..., 2003, p. 318).

A ampliação do número de obras de infraestrutura em realização nos países da América do Sul por empresas brasileiras, com financiamentos públicos do governo brasileiro durante os anos Lula, pode ser utilizada como exemplo da projeção de interesses de setores privados na expansão econômica do país na região, conforme se defende neste artigo. O ativismo governamental no tema dos financiamentos à infraestrutura, tanto pela via multilateral quanto bilateral, foi determinante para os acordos políticos que viabilizaram os financiamentos brasileiros para obras e projetos de infraestrutura em países sul-americanos. Nesse sentido, uma vez que as liberações dos financiamentos são condicionadas à contratação de serviços ou empresas brasileiras, os acordos bilaterais negociados nesse âmbito garantiram a projeção dos interesses das construtoras brasileiras.

A mobilização, por parte do governo, de recursos diplomáticos e domésticos para que as obras fossem negociadas com financiamentos do governo brasileiro e, portanto, executadas por empresas brasileiras, esteve diretamente relacionada com a agenda bilateral de mais alto nível político do governo brasileiro na negociação dos projetos com os países da região. Pontua-se que a projeção da expansão desse setor brasileiro na América do Sul não se explica apenas como resultado do fortalecimento/criação de políticas domésticas que impulsionaram o processo de internacionalização dessas empresas na região. O estímulo proporcionado pelo novo perfil do BNDES e suas novas linhas de financiamento se ancorou, em termos políticos, no ativismo diplomático governamental, que possibilitou a projeção desse setor da burguesia interna por meio da negociação política das obras bilateralmente.

Sustenta-se assim, que a expansão do capitalismo brasileiro na América do Sul, nos marcos do neodesenvolvimentismo, deu-se, necessariamente, por meio da articulação das projeções política e econômica do Brasil na região. O ativismo político por parte do governo brasileiro foi determinante para que as possibilidades de atuação e presença de atores econômicos privados brasileiros fossem ampliadas através da política regional.





## Conclusões

O artigo analisou o papel da América do Sul na política externa dos governos Lula, a partir da articulação da política externa com o modelo de desenvolvimento implementado pelo governo no período, o neodesenvolvimentismo. Desenvolveu-se, ao longo do texto, o argumento de que a América do Sul foi o espaço prioritário de articulação da orientação Sul-Sul da política externa e da projeção econômica dos interesses de atores privados do capitalismo brasileiro, a partir da dupla presença, política e econômica, do país na região. A expansão de setores do capitalismo brasileiro, por meio das ações da política regional, traz ao centro do debate a articulação de interesses de atores privados nas diretrizes Sul-Sul da política externa brasileira. O subcontinente deve ser entendido não apenas como plataforma de projeção global do Estado brasileiro, mas também como o *locus* possível à expansão de setores do capitalismo brasileiro.

O ativismo do governo em prol da construção de mecanismos que viabilizassem a projeção política e econômica do Brasil por meios multilaterais e bilaterais foi fundamental para a criação de consensos, mobilização de acordos e negociações que beneficiaram atores privados brasileiros, como as empresas de construção civil. Em suma, a política para o subcontinente buscou, de maneira articulada, 1) projetar politicamente o Estado brasileiro na América do Sul por meio dos arranjos de governança regional e 2) projetá-lo economicamente, incorporando na *lógica* integracionista da política regional, manifestada também nas relações bilaterais, os interesses de setores econômicos privados brasileiros.

A conciliação das diretrizes solidárias da orientação Sul-Sul e dos interesses privados de setores nacionais sob o neodesenvolvimentismo na política regional, foi balanceada na ação brasileira por meio de iniciativas de integração regional e de cooperação para o desenvolvimento em diversas temáticas. A compreensão da política regional no período, a partir de relações indissociáveis entre a orientação da política externa e os interesses de atores privados, lança luz à complexidade da interpretação da presença brasileira na América do Sul no início do século XXI. A relação apresentada no artigo entre a orientação Sul-Sul e a projeção neodesenvolvimentista na política regional, pontuando que não é possível definir qual das duas foi mais determinante para a ação do governo, contribui para que a agenda de pesquisa sobre a política externa brasileira regional no período e suas interpretações sejam ampliadas, trazendo novas questões sobre o papel do Brasil na América do Sul.





## Referências

- AMORIM, C. *Breves Narrativas Diplomáticas*. São Paulo, Benvirá, 2013.
- BERRINGER, T. *Bloco no poder e política externa nos governos FHC e Lula*. 2014. 214f. Tese (doutorado) — Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. 2014.
- BNDES. *Operações de pós-embarque – serviços de engenharia (1998 a 31.08.2019)*. Disponível em: < <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/centraldedownloads> > . Acessado em: 02/10/2019.
- BOITO JR., A e BERRINGER, T. *Classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma*. Revista de Sociologia. Política, Curitiba, v. 21, n. 47, 2013, p. 31-38.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. *Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina*. Textos para Discussão da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV-EESP). N.274, 2010. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/7726/TD%20274%20-%20Luiz%20Carlos%20Bresser%20Pereira.pdf?sequence=1&isAllowed=y> > . Acessado em: 10/12/2018.
- BRICEÑO, J. R. La UNASUR: *Continuum o um nuevo inicio del regionalismo sudamericano?* In: Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2010. Laneydi Martinez Alfonso, Haroldo Ramanzini Júnior e Mariana Vazquez (orgs.) n. 8, año 2010.
- BUGIATO, C.M. *A política de financiamento do BNDES e a burguesia brasileira*. Tese (doutorado) Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, SP. 2016.
- BURGES, S. W. *Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War*. International Relations SAGE Publications Los Angeles, London, New Delhi and Singapore, Vol 22(1), 2008, p 65–84.
- CARCANHOLO, M. *Neoliberalismo y dependencia contemporánea: alternativas de desarrollo em América Latina*. In: *Neoliberalismo, Neodesarrollismo y Socialismo bolivariano. Modelos de desarrollo y Políticas públicas em América Latina*. MOLINA, P. (Org.).Ariadna Ediciones. Santiago do Chile, 2019.
- CASTELO, R. (Org.) *Encruzilhadas da América Latina no Século XXI*. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010
- COMEX STAT. Disponível em: < <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home> > . Acessado em: 02/10/2019.
- GAIO, G. e PINHEIRO, L. *Cooperation for development, Brazilian Regional Leadership and Global Protagonism*. Brazilian Political Science Review. V. 8 (2), 2014, p. 8-30.







- GUDYNAS, E. *Estado compensador e os novos extrativismos. As ambivalências do progressismo sul-americano*. Nueva Sociedad Especial em Português, 2013.
- HIRST, M. *A Presença do Brasil na Bolívia: Diálogo Político, Vínculos Econômicos e Cooperação Horizontal*. 1869: textos para discussão. IPEA. 2013. Disponível em: < [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=19859](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=19859) > . Acessado em: abril de 2018.
- HONÓRIO, K. S. *A política das obras e as obras da política: um estudo sobre as relações bilaterais Brasil-Bolívia e Brasil-Ecuador na dimensão da infraestrutura nos governos Lula da Silva (2003-2010)*. Tese de doutorado (2019). Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp, Puc-Sp).
- LIMA, M.R.S. *A agência da política externa brasileira: uma análise preliminar*. In: *Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008* / organizadores: Walter Antonio Desiderá Neto... [et al.]; prefácio de Rubens Barbosa. — Brasília: Ipea: Funag, 2018.
- LIMA, M.R.S. *A nova agenda da América do Sul e o Papel do Brasil*. Pensamiento Proprio. Vol. 39. 2014.
- KATZ, C.. *Neoliberalismo, neodesarrollismo, socialismo*. Batalla de ideas, Buenos Aires, 2017.
- LIMA, M.R.S.; PINHEIRO, L.; MILANI, C.R.S. *Brazil's Foreign Policy and the 'graduation dilemma'*. International Affairs 93: 3 (2017) 585–605.
- MALAMUD, A. *Sovereignty is back, integration is out: latin amerivam travails with regional-ism*. In: *The State of the Union(s): The Eurozone Crisis, Comparative Regional Integration and the EU Model*. Joaquín Roy (coord.) Miami, 2012.
- MALAMUD, A. *A Leader without Followers? The Growing Divergence between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy*. Latin American Politics and Society, Vol. 53 N° 3, 2011 p. 1-24.
- MARIANO, M.; RAMANZINI, H.J. *As relações com a América do Sul (2008-2015)*. In: *Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008* / organizadores: Walter Antonio Desiderá Neto... [et al.]; prefácio de Rubens Barbosa. — Brasília: Ipea: Funag, 2018.
- MEDEIROS, M.; TEIXEIRA JUNIOR, A.W.M.; REIS, E.G. *Cooperação para autonomia? Explicando o paradoxo da política externa brasileira para a Unasul*. Rev. Sociol. Polit., v. 25, n. 61, 2017, p. 97-123,
- MELLO, F. C. *O Brasil e o Multilateralismo contemporâneo*. 1628 Textos para discussão IPEA. Rio de Janeiro, 2011.
- MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. *Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública*. Contexto Internacional. Vol. 35, n° 1, 2013, pp. 11-41.





- PANIZZA, Francisco. *La marea rosa*. Análise de Conjuntura OPISA, 8. Rio de Janeiro: OPISA, 2006.
- PECEQUILO, C.S. *A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical*. Rev. Bras. Polít. Int. 51 (2), 2008, p. 136-153.
- PEDROSO, C.S. *Os projetos políticos de Brasil e Venezuela para a América do Sul no século XXI. A UNASUL e a ALBA em uma perspectiva comparada*. 1ª edição. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014.
- POLÍTICA Externa. *Balanço da Política Externa do governos Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010)*. s/d. Disponível em: < [https://i3gov.planejamento.gov.br/textos/livro6/6.1\\_Politica\\_Externa.pdf](https://i3gov.planejamento.gov.br/textos/livro6/6.1_Politica_Externa.pdf) Acessado em: 15/11/2018.
- RESENHA de Política Exterior Do Brasil, 2003. Número 93, 2º semestre de 2003. Disponível em: < [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_biblioteca/resenhas\\_peb/Resenha\\_N93\\_2Sem\\_2003.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N93_2Sem_2003.pdf) > . Acessado em: 14/07/2018.
- RIGGIROZZI, P. e TUSSIE, D. *A global conversation: rethinking IPE in post-hegemonic scenarios*. CONTEXTO INTERNACIONAL Rio de Janeiro, vol. 37, no 3, september/ december 2015, p. 1041-1068.
- ROSENAU, J.N. *Governança, ordem e transformação na política mundial*. In: Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial. ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, O. Editora Universidade de Brasília, 2000.
- SARAIVA, M. G. *Novas abordagens para análise dos processos de integração na América do Sul: o caso brasileiro*. Carta Internacional, Vol. 8, n. 1, jan.-jun. 2013, p. 3 a 21.
- SENNES, R.; MENDES, R. *Políticas públicas e multinacionais brasileiras*. In: ALMEIDA; RAMSEY (orgs.). *A ascensão das multinacionais brasileiras. O grande salto de pesos-pesados regionais a verdadeiras multinacionais*. Rio de Janeiro: Elsevier; Belo Horizonte: Fundação Dom Cabral, 2009.
- SPEKTOR, M. *Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região*. Revista Brasileira de Política Internacional. vol 53, n.1.2010
- SCHUTTE, G. R. *Neodesenvolvimentismo e a busca de uma nova inserção internacional*. Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais. V. 1, n. 2, Jul-Dez 2012.
- TUSSIE, D.; DESIDERA, W.N. *As relações Sul-Sul (2008-2015)*. In: Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008 / organizadores: Walter Antonio Desiderá Neto... [et al.]; prefácio de Rubens Barbosa. — Brasília: Ipea: Funag, 2018
- VIGEVANI, T. e CEPALUNI, G. *A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação*. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol. 29, n. 2, julho/dezembro 2007, p. 273-335.

