

## GOVERNANÇA E GESTÃO INTERNACIONAL: FINANCIAMENTOS DE EMPRESAS MULTINACIONAIS BRASILEIRAS NA AMÉRICA DO SUL

Thiago Manolo Mautone Monteagudo\*  
Ana Lucia Malheiros Guedes\*\*  
Amanda Nieto de Almeida\*\*\*

**RESUMO:** A pesquisa que originou este artigo visava dar prosseguimento ao refinamento do modelo interdisciplinar de governança e gestão internacional (GUEDES, 2010) que reconhece as interfaces entre os âmbitos de governança e gestão, que resultam da crescente influência de organizações (governamentais) internacionais e de empresas multinacionais na América do Sul. Neste artigo, especificamente, a influência do âmbito político/governamental está representada pelo papel de fomento assumido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) na América do Sul no financiamento de empresas multinacionais brasileiras. Desta forma, este artigo objetiva apresentar os resultados da coleta e análise de dados realizada no período de novembro de 2013 a junho de 2014, por meio de pesquisa documental. Os resultados indicam que as três empresas selecionadas (Odebrecht, Andrade Gutierrez e OAS) se beneficiaram de financiamentos do BNDES para execução de projetos nos seguintes países: Argentina, Bolívia, Colômbia, Chile, Equador, Peru, Venezuela, Paraguai e Uruguai. Estes projetos refletem também o estreitamento das relações governo–governo e governo–empresa na região.

**PALAVRAS–CHAVE:** Banco de Desenvolvimento; Gestão Internacional; Governança Internacional; Multinacionais Brasileiras.

## GOVERNANCE AND INTERNATIONAL MANAGEMENT: FINANCING BRAZILIAN MULTINATIONAL COMPANIES IN SOUTH AMERICA

**ABSTRACT:** Current research deals with fine–tuning the interdisciplinary model of governance and international management (GUEDES, 2010) that acknowledges the interfaces between governance and management and multinational firms in South America. The influence of politics/government is represented by the role of the National Bank for Economic and Social development (BNDES) in South America in financing Brazilian multinational firms. Current paper presents the results of data and their analysis undertaken between November 2013 and June 2014 through documental survey. Results show that the three selected firms (Odebrecht, Andrade Gutierrez and OAS) received BNDES financing for projects in Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Peru, Venezuela, Paraguay and Uruguay. They also demonstrate the closing of ties between governments and between government and firms in the region.

**KEYWORDS:** Bank of Development; International Management; International Governance; Brazilian Multinational Companies.

### INTRODUÇÃO

A pesquisa que originou este artigo sustenta teoricamente que a principal interface entre as áreas

de Relações Internacionais (RI), Economia Política Internacional (EPI), Negócios Internacionais (NI) e Gestão Internacional (GI) são as questões de economia política envolvendo as práticas de gestão internacional de

\* Graduando Administração Universidade do Grande Rio (UNIGRANRIO), Rio de Janeiro (RJ); Bolsista de Iniciação Científica do CNPq; E–mail: thiagomonteagudo@yahoo.com.br

\*\* Docente Adjunta do Programa de Pós–graduação em Administração na Universidade do Grande Rio (UNIGRANRIO), Rio de Janeiro (RJ); PhD em Relações Internacionais na London School of Economics and Political Science (LSE); Bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPq.

\*\*\* Graduanda Relações Internacionais Universidade Federal Fluminense (UFF), Rio de Janeiro (RJ); Bolsista de Apoio Técnico a Pesquisa do CNPq.

múltiplos atores internacionais em países da América do Sul, inclusive no (e a partir do) Brasil. Reconhecer estas questões, na presente e em futuras pesquisas, implica em ampliar o escopo de GI e revisitar tópicos e abordagens de pesquisa de economia política de NI, tais como relações governo–empresa e os debates centrados em estudos comparativos de sistemas nacionais de economia política (GROSSE, 2005). Também implica em repensar os debates contemporâneos nos Estados Unidos a respeito do escopo de GI e do desenvolvimento de perspectiva da América do Sul focada em temas que eram relevantes na agenda de pesquisa de NI nos anos de 1970 (VERNON, 1994; SHENKAR, 2004).

A linha de pesquisa relacionada a estes temas engloba os trabalhos seminais desenvolvidos nos anos de 1960 e 1970, tais como a teoria da dependência (CARDOSO; FALETTI, 1979; FRANK, 1969; EVANS, 1979), e abordagens críticas focadas em investimento externo direto e empresas transnacionais (HYMER, 1968; VERNON, 1996; GILPIN, 1987) que enfatizavam o processo de barganha entre governos e corporações multinacionais em países desenvolvidos e em desenvolvimento. A pergunta central de pesquisa nos anos de 1970 em NI estava relacionada ao poder monopolístico das empresas multinacionais. Entretanto, a pesquisa em NI se divorciou nas décadas recentes de importantes questões políticas, sociais e econômicas (BUCKLEY; CASSON, 2003) ao mesmo tempo em que a área de GI foi habilitada a fortalecer uma perspectiva etnocêntrica (dos Estados Unidos) e a legitimar em termos globais o caráter apolítico de ambos os campos “internacionais”, isto é, GI e NI, dentro das escolas de negócios e de gestão.

Em resumo, problematizamos os aspectos de gestão e de governança na análise de práticas de gestão internacional de uma organização governamental (BNDES) nas suas interfaces com empresas brasileiras na América do Sul. Em termos teóricos, desejamos desafiar a perspectiva teórica (pró–mercado) mais difundida pelas áreas de GI e NI e buscar uma perspectiva teórica (Estado–mercado) mais adequada à realidade em países

da América do Sul (EL–OJELI; HAYDEN, 2006; TICKNER, 2003). Como contribuição empírica, o artigo objetiva apresentar os resultados obtidos, por meio de pesquisa documental, das três empresas selecionadas (Odebrecht, Andrade Gutierrez e OAS) que se beneficiaram de financiamentos do BNDES para execução de projetos em países da América do Sul (Argentina, Bolívia, Colômbia, Chile, Equador, Peru, Venezuela, Paraguai e Uruguai).

## 2 DESENVOLVIMENTO

A revisão da literatura para desenvolvimento do referencial teórico interdisciplinar, com base nas literaturas de Economia Política Internacional (EPI), Negócios Internacionais (NI) e Gestão Internacional (GI) foi publicada pela pesquisadora (GUEDES, 2010), portanto, apresentamos a seguir a fundamentação teórica focada em bancos de desenvolvimento.

### 2.1. O BNDES NA AMÉRICA DO SUL

Os bancos de desenvolvimento foram resultados de mecanismos criados no pós–segunda guerra mundial para a reconstrução das grandes economias destruídas, como o caso da Alemanha (com a criação do *Kreditanstalt für Wiederaufbau* – KfW) e do Japão (*Japan Development Bank* – JDB), além de fomentar a industrialização e desenvolvimento econômico em países da Ásia e da América Latina (TORRES FILHO, 2007). Neste caso a intervenção do Estado somada ao declínio de mercados privados logo após as duas grandes guerras reforçou a expansão e importância dos bancos de desenvolvimento. Essas instituições financeiras possibilitariam o capital de longo prazo para indústria, analisariam os melhores projetos do setor privado, estabeleceriam metas de desempenho e monitorariam a execução dos investimentos (LAZZARINI et al., 2011).

No que tange às possíveis funções desempenhadas por bancos de desenvolvimento, a literatura sobre o tema (TORRES FILHO, 2007), nos

sugere dois modos de ação: a) um restrito, onde o banco é visto apenas como uma instituição financeira; e b) um mais amplo, no qual o banco adota uma forma híbrida, com múltiplos papéis no processo de desenvolvimento. No que tange ao papel mais restrito, o banco de desenvolvimento adota uma postura relativamente passiva no processo de desenvolvimento, voltado para a demanda por financiamento que emerge espontaneamente pelos investimentos em curso, ou seja, financiando a “demanda reprimida” que busca crédito de longo prazo. Sob a abordagem mais ampla, esses bancos participam mais ativamente no processo de desenvolvimento, antecipando a demanda, identificando novas atividades, setores, produtos e processos produtivos que sejam estratégicos para o desenvolvimento nacional, atuando com a mesma dinâmica macroeconômica de um banco privado, que, teoricamente, não tem o compromisso de apoiar o desenvolvimento econômico (HERMANN, 2010).

Desta forma, os bancos de desenvolvimento acabam por constituir-se como instituições híbridas que vão atuar simultaneamente como instituições governamentais, com funções de formulação e implementação de políticas e desenvolvimento, e como instituições financeiras em estrito senso, com funções básicas de um banco. O modo de operação, portanto, é definido, tanto politicamente quanto historicamente, pelo perfil das políticas de desenvolvimento em curso do governo e pela tendência do sistema financeiro nacional, complementando a atuação de instituições financeiras privadas (HERMANN, 2010).

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) do Brasil, é considerado como um dos maiores bancos de desenvolvimento do mundo (LAZZARINI et al., 2011). Criado em 1952, o BNDES sofreu transformações pelas diferentes dinâmicas da economia brasileira e mundial e distintas gestões governamentais (GARCIA, 2011). De forma sucinta, na década de 1950 o BNDES apoiou o setor de energia e transportes; na década de 1960, apoiou a indústria de base e de bens de consumo, pequenas e médias empresas e o desenvolvimento tecnológico; na década de 1970, o banco voltou-se para a

substituição de importações para os setores básicos da economia e à indústria de bens de consumo; na década de 1980, priorizou os setores de energia, do agronegócio e a integração competitiva; e, na década de 1990, buscou-se financiar a infraestrutura, a exportação, a privatização e o desenvolvimento urbano e social. Nos anos 2000, o BNDES passou a ter como prioridades a infraestrutura, a exportação, os arranjos produtivos locais e a inclusão social. Isto justifica a importância do banco em termos de recursos, cada vez mais crescente: desde 2005, o volume de créditos do BNDES aumentou 391%, sendo ainda maior do que o Banco Mundial. Os fundos do BNDES são públicos, provindos do Tesouro Nacional, de impostos e de contribuições públicas, como o Fundo de Amparo ao Trabalhador. Porém, o banco também capta recurso no mercado externo com bancos estrangeiros, agências de fomento de outros países e instituições multilaterais, como o Banco Mundial (GARCIA, 2011).

Com a crise financeira global de 2008, os bancos de desenvolvimento retomaram papel de destaque, como novo impulso. Como exemplo, em 2009, o governo argentino anunciou a criação de um banco nacional de desenvolvimento, com base no BNDES. Até mesmo nos Estados Unidos, houve defesa para renovação de bancos de desenvolvimento, incluindo no orçamento federal de 2011 um pacote de 4 bilhões de dólares para banco de desenvolvimento que apoiasse projetos de infraestrutura de grande porte (LAZZARINI et al., 2011).

Apesar de não tratar-se de uma instituição de caráter regional ou sub-regional, mas sim de um banco de desenvolvimento, o BNDES tem sido um ator importante no que se refere ao financiamento da regionalização sul-americana (DEOS; WEGNER, 2010). Neste sentido, o BNDES foi denominado de banco nacional com cobertura regional. Cabe nos aprofundarmos na atuação do BNDES na América do Sul, em linhas de financiamento fora do Brasil, a saber: Venezuela, Colômbia, Equador, Bolívia, Chile, Argentina e Uruguai.

São três os objetivos dessas linhas de financiamento: a) fomentar a exportação de bens e

serviços brasileiros na América do Sul, aumentando o saldo comercial; b) promover a integração sul-americana no âmbito da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA); e c) promover uma liderança econômica estratégica da região pelo Brasil por meio da criação de uma Agência de Crédito à Exportação (ACE) que favorecesse a competição de empresas brasileiras no mercado internacional comparado a outros países.

De acordo com CATERMOL (2005), embora um mercado interno grande auxilie na construção de uma indústria que seja também exportadora, aumentando assim a sua escala de produção e competitividade no mercado internacional, é fundamental que o país possua instrumentos de apoio à exportação que contribuam para o crescimento das exportações. Neste contexto, destaca-se o BNDES-Exim (antigo FINAMEX) no financiamento de produtos além dos bens de capital, passando a financiar as exportações de serviços de engenharia e de outros bens. Entretanto, são financiáveis apenas produtos em etapas mais avançadas de agregação de valor na cadeia produtiva, incentivando assim o incremento da exportação de produtos de maior valor agregado em diversos setores.

O BNDES-Exim (inicialmente com o nome de Finamex, em 1991) atua como uma ACE, cujo objetivo é apoiar a inserção internacional das empresas privadas de forma que estas se tornem competitivas internacionalmente, promovendo exportações que não seriam possíveis sem o seu apoio (CATERMOL, 2008). Assim sendo, no Brasil, o BNDES-Exim atua como principal fonte de financiamento de longo prazo para exportações brasileiras, pelo menos desde 1996 (oficialmente criado em 1997), quando passa a se destacar frente ao Programa de Financiamento às Exportações do Banco do Brasil (PROEX) (LIMA, 2012).

Com desembolsos anuais entre US\$ 4 e 6 bilhões, as linhas do BNDES-Exim passam a ser consideradas como um dos principais programas de financiamento à exportação (CATERMOL, 2008). Em geral, o predomínio do financiamento à exportação de bens e serviços brasileiros para projetos de engenharia e construção, em vez de máquinas e equipamentos,

como era na primeira metade da década de 1990, data de 1997, com o início do apoio a exportações de serviços no conjunto da ampliação do escopo das linhas. No primeiro semestre de 2005, já foram liberados US\$ 700 milhões neste tipo de operação (CATERMOL, 2005).

O desenvolvimento econômico de um país deve-se em grande parte pela atuação de sua indústria de bens de capital. Desta forma, ao atuar como indutor de capacidade produtiva e progresso técnico, esta indústria torna-se relevante em termos microeconômicos e macroeconômicos (independente se o país é um importador da indústria ou não). O aspecto técnico-científico fortemente presente nesta indústria revela a sua importância como na competitividade do país em termos econômicos. Por isto, desde o primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2006), este setor de bens de capital esteve entre os prioritários da política de governo. No segundo mandato do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2007–2010), esta política se tornou ainda mais agressiva e ambiciosa, sob o nome de Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). Seu objetivo era promover a capacitação tecnológica, o incentivo à inovação e o incremento das exportações via incentivos tributários, fiscais e de crédito dos setores tidos prioritários. Nesta política, a indústria de bens de capital encontra-se também entre os setores prioritários para a concessão de incentivos públicos voltados para a competitividade da economia brasileira.

Dentro desta política, o BNDES possui papel de destaque na promoção de exportação de bens de capital no período de 2007–2010 de 19,6 mil milhões de dólares para 26,7 mil milhões de dólares por meio de redução e eliminação de impostos em operações de crédito. Assim sendo, a criação do BNDES-Exim torna-se ainda mais importante neste cenário, uma vez que a indústria de bens de capital está diretamente ligada à exportação de serviços de engenharia. Ao promover as empresas brasileiras de serviços de engenharia na América do Sul, como consequência, o BNDES também estaria auxiliando a indústria de bens

de capital, esta que viria *a posteriori* e que haviam sido prejudicadas no mercado interno após a crise financeira mundial de 2008.

Em geral, todos os países industrializados contam com ACE (LIMA, 2012). Entretanto, nos países considerados “em desenvolvimento”, um dos principais problemas é a falta de crédito de longo prazo a taxas de juro reduzidas, tanto para empresas de menor porte quanto para empresas de grandes projetos de infraestrutura, o que reforça o papel do BNDES–Exim para o desenvolvimento do Brasil nos próximos anos (MANTEGA, 2005). Lima (2012) ressalta que o Departamento de Comércio Exterior e Integração da América do Sul, da Área de Comércio Exterior do BNDES, elaborou ações institucionais e operacionais visando o financiamento de exportações de bens e serviços brasileiros voltados para projetos de interesse de governos, que sejam prioritários para a integração sul–americana. Neste processo destacam–se os Acordos Marcos firmados com a Venezuela, Bolívia, *Banco de Inversión y Comercio Exterior* (BICE) e *Banco de la Nación Argentina* (BNA).

Além da IIRSA, o BNDES participa, sistematicamente, dos projetos empreendidos por entidades voltadas para o processo de integração sul–americana, tais como a Associação Latino–Americana de Integração (ALADI) e a Associação Latino–Americana de Instituições Financeiras para o Desenvolvimento (ALIDE) (LIMA, 2012). A Argentina é o país de maior fluxo comercial com o Brasil da América do Sul (constituindo 16% da pauta total de exportações brasileiras) (CATERMOL, 2005). Em 2009, os desembolsos totais em dez anos para a América do Sul alcançaram o valor recorde de US\$ 4 bilhões.

De acordo com Catermol (2005), a América do Sul, importante destino das exportações brasileiras de manufaturados, também é um dos principais destinos das operações do BNDES–Exim. No início da década de 1990, predominavam as exportações de bens de capital para os países da região, porém, as operações tomaram um novo impulso com o financiamento de exportações de bens e serviços brasileiros para projetos de engenharia e construção. O autor destaca

ainda que tais operações na América do Sul também contribuem para o desenvolvimento do mercado consumidor no continente, ampliando de modo geral o fluxo de comércio entre os países, ampliando laços comerciais estratégicos.

Os grandes conglomerados de engenharia e construção, bem como grandes fornecedores de manufaturas, são os principais beneficiados com os créditos públicos direcionados às obras na região, representando um aumento de 1.185% em dez anos (GARCIA, 2011) de recursos repassados às empreiteiras. Dentre as empresas favorecidas, destacam–se Odebrecht, Andrade Gutierrez, OAS e Camargo Correa (DEOS; WEGNER, 2010; GARCIA, 2011; LIMA, 2012).

Em pesquisa recente focada no BNDES, Lazzarini et al. (2011) analisaram o papel do banco de desenvolvimento e sua relação política com empresas privadas. Ao final, o estudo conclui que o BNDES seleciona empresas com bom desempenho operacional, mas também fornece mais capital para as empresas com ligações políticas (empresas que doaram para campanhas políticas que ganharam eleições). No entanto, o estudo não obteve evidências de que o BNDES atua sistematicamente “socorrendo” empresas privadas. Ao contrário, o BNDES somente seleciona empresas com capacidade de reembolso para seus empréstimos, assim como fazem os bancos comerciais. Todavia, no que se refere ao caso das linhas de financiamento do BNDES–Exim na América do Sul para o setor privado, o que observamos é que o BNDES não apenas “socorre” (casos em que estas empresas não conseguiam ser competitivas internacionalmente) como também cria um novo mecanismo de atuação para atender a demanda de tais grupos e suas operações. O estudo, entretanto, ao se voltar para o Brasil e como BNDES influencia as ETNs brasileiras, ele negligencia o reverso. Ou seja, como as ETNs influenciam o governo.

No caso de obras de infraestrutura realizadas por ETNs brasileiras na América do Sul financiadas pelo BNDES, a demanda parte das empresas e não do governo. A influência do governo se dá, portanto,

como consequência de uma pressão política exercida por tais conglomerados como veremos na análise dos dados.

### 3 ABORDAGEM METODOLÓGICA

A metodologia de múltiplos casos, que derivam da pré–seleção inicial de projetos financiados pelo BNDES foi adotada devido ao caráter qualitativo (BIRKINSHAW; BRANNEN; TUNG, 2011) e explicativo (WELCH et al., 2011) deste projeto (BODDEWYN, 1999; BUCKLEY, 2005; DYMSZA, 1984; GROSSE, 2005). Os projetos pré–selecionados apresentam claras implicações ambientais e de infraestrutura de serviços públicos, temas que facilitam o desenvolvimento de abordagem com múltiplos atores e níveis de análise conforme objetivo do projeto (GUEDES, 2010; PUNNET; SHENKAR, 1995). Cabe destacar que a seleção destes projetos financiados pelo BNDES na América do Sul amplia o escopo de análise para âmbito regional na perspectiva do modelo de análise de múltiplos atores e múltiplos níveis.

A coleta dos dados foi dividida em duas etapas. Na primeira, a coleta e análise dos projetos pré–selecionados financiados pelo BNDES no que se refere aos dados primários (documentos elaborados pelo banco) e secundários (pesquisa bibliográfica e documental focada nas atividades do banco). Na segunda, foram coletados dados primários nos *websites* das três empresas selecionadas, nos *websites* de organizações públicas e privadas. Mais detalhadamente, as fontes primárias da pesquisa são os *websites* do BNDES, da IIRSA e das construtoras Odebrecht, Andrade Gutierrez e OAS. Nesta etapa predominou a pesquisa documental com análise de discurso de caráter qualitativo e interpretativista. As fontes secundárias são jornais como Folha de São Paulo, Valor Econômico, *website* da BBC Brasil, semanários como Exame e Carta Capital, que também se caracterizam como fontes documentais. E, por fim, a busca em bases eletrônicas Scielo, EBSCO, Periódicos Capes para identificar a produção acadêmica sobre

o tema, o BNDES e as empresas selecionadas. Em uma etapa paralela a estas, foram coletados dados primários, por meio de entrevistas semi–estruturadas, no BNDES e na empresa Odebrecht. Estes resultados não serão apresentados neste artigo porque ainda não foram devidamente analisados frente aos demais dados coletados e as proposições teóricas do projeto.

### 4 PRINCIPAIS RESULTADOS

O acesso aos documentos evidenciam dois aspectos de governança que devem ser ressaltados: transparência e *accountability*. Transparência significa que as decisões tomadas e sua aplicação são feitas de uma forma que seguem regras e regulamentos, com informação livremente disponível e diretamente acessível para aqueles que serão afetados por tais decisões. No que tange à *accountability*, verificamos que a prestação de contas é um requisito adotado pelo banco perante aqueles que serão afetados por suas decisões ou ações, embora a informação de quem seja responsável perante quem (outro importante aspecto de *accountability*) ainda não seja apresentada de forma clara nos documentos (WORLD BANK, 1992; 1994).

Durante a primeira etapa de coleta, encontramos considerável dificuldade na obtenção de documentos primários sobre os projetos selecionados do BNDES. Destacamos a ausência dos contratos firmados em plataforma *on–line* do banco; não disponibilização de relatórios por projeto financiado pelo banco em plataforma *on–line* do banco; ausência de relatórios de demonstrações financeiras de livre acesso ao público; e, por fim, utilização de ferramentas burocráticas como instrumento para dificultar acesso às informações oficiais. Sendo assim, obtivemos apenas dados secundários sobre os projetos financiados pelo BNDES na América Latina. Além disso, ressaltamos que a dificuldade na obtenção dos dados primários ocasionou a transferência da pesquisa bibliográfica com base em fontes acadêmicas para a segunda

etapa. Tais dificuldades apontadas evidenciam que os aspectos de transparência e *accountability* não estão presentes no acesso aos dados do BNDES, portanto, este aspecto do âmbito de gestão e governança do banco deve ser reavaliado durante a próxima etapa da coleta de dados.

Os contratos do BNDES no exterior não são públicos devido às cláusulas de confidencialidade entre os governos (FONSECA; MOTA, 2013). Os valores individualizados não são fornecidos devido ao sigilo garantido pelo o art. 6º, I, do decreto 7.724/2012, bem como os critérios, valores acordados, datas e desembolsos (FONSECA; MOTA, 2013).

As obras de infraestrutura vinculadas à IIRSA e ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no Brasil, foram rotuladas como propulsoras do desenvolvimento sul-americano desde a I Reunião de Presidentes da América do Sul (Brasília, agosto de 2000). Os líderes presentes apoiaram as ações conjuntas para avanço dos processos de integração física, política, social e econômica da América do Sul (IIRSA, 2009; HIRT, 2013).

A IIRSA contempla um ambicioso projeto nas áreas de transporte, energia e telecomunicações, que abrange doze países e divide a América do Sul em dez grandes eixos, pensados a partir da integração entre cadeias produtivas e do aumento do fluxo comercial regional, com a finalidade de convergir com o circuito de trocas mundiais, facilitando o escoamento das exportações para os mercados dos EUA, Europa e Ásia-Pacífico (GARCIA, 2011, p. 5).

Segundo Hirt (2013) as obras de infraestrutura previstas pela IIRSA, relacionadas com os corredores de exportação, foram definidas para as áreas de maior incidência de recursos estratégicos, e parece não se proporem, necessariamente, a favorecer as populações locais. Segundo dados da IIRSA, os governos financiarão 62,3% dos projetos, a iniciativa privada bancará 20,9%, enquanto o restante virá de instituições financeiras, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o BNDES (HIRT, 2013, p. 4). Os 31 projetos estratégicos com impacto

na integração física sul-americana foram aprovados pelo Comitê de Direção Executiva da IIRSA em 2004 (IIRSA, 2009), com a previsão de 510 projetos, no valor de US\$ 74,5 bilhões (IIRSA, 2009; HIRT, 2013).

Com a decisão governamental de fomento à internacionalização das empresas brasileiras, e aumento de investimentos chineses nos países vizinhos, a linha do programa BNDES-Exim foi elevada de US\$ 42 milhões em 2002 para US\$ 1,26 bilhão em 2009 (FRANK, 1969).

Quanto ao processo de internacionalização, os grupos econômicos brasileiros que se destacam são Gerdau, Construtora Norberto Odebrecht, CVRD, Petrobras, Marcopolo, Sabó, Aracruz, Klabin, Sadia, Perdigão, Embraer, Natura, Votorantim e Andrade Gutierrez (VITTE, 2009). Segundo Hirt (2013) estes grupos têm interesses na ampliação da infraestrutura na América do Sul e em melhorias no escoamento de seus produtos para os portos do Atlântico e do Pacífico.

Segundo Garcia (2011, p. 5), o BNDES “se tornou um ator da política externa brasileira, [...] é hoje um dos principais financiadores da integração de infraestrutura sul-americana, conduzidos, [...] pelos conglomerados de engenharia e construção com sede no Brasil”. Cabe notar que a integração da infraestrutura envolve outros atores governamentais, como o Ministério de Relações Exteriores, a CAMEX, o MDIC e Banco do Brasil.

Apesar das contribuições financeiras do BID, CAF e Fonplata para projetos da IIRSA, a maior parte do desenvolvimento da infraestrutura regional pode ser atribuída aos programas de financiamento às exportações do BNDES e ao Banco do Brasil-Proex. No total o Brasil aprovou aproximadamente US\$ 10 bilhões em financiamento de 2003 a 2010. Segundo Garcia (2011, p. 7) em 2010, o valor dos desembolsos foi de US\$ 687 milhões, para 2011 são projetados US\$ 870 milhões e, para 2012, US\$ 1 bilhão.

Cabe destacar, frente ao objetivo do projeto original, que as construtoras brasileiras como Norberto Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e OAS e as empresas fornecedoras de máquinas, equipamentos e materiais de transporte, como Embraer, Alstom,

Confab e Mercedes–Benz do Brasil estão entre os beneficiados pelos financiamentos.

Esta abordagem, de fomento a internacionalização de empresas brasileiras e as exportações de produtos de empresas brasileiras e estrangeiras com operações no país, tem sido criticada por distintas audiências no Brasil e nos países sul–americanos como objetivo real do BNDES (e imperialista do Brasil) frente à proposta de integração regional. Segundo Carvalho (2012) o aumento dos desembolsos para a América do Sul nos últimos anos foi interpretado como sendo o braço financeiro do governo para criar e/ou impulsionar empresas multinacionais brasileiras.

Segundo Fonseca e Mota (2013), o BNDES totalizou US\$ 2,17 bilhões em desembolsos na categoria Pós–Embarque em 2012. De 1998 a 2012 o BNDES financiou 48 projetos de infraestrutura na América Latina com empresas brasileiras, cuja liderança é da Construtora Norberto Odebrecht S. A., com 26 projetos financiados. Como mencionado acima, o BNDES não disponibiliza os valores individuais da modalidade Exim Pós–Embarque, de bens e serviços para exportação. Com esta política de expansão e internacionalização, o BNDES superou os investimentos do Banco Mundial, que em 2012 foi de R\$ 156 bilhões (US\$ 68 bilhões). O Banco Mundial desembolsou US\$ 35,3 bilhões de junho de 2011 a junho de 2012 (FONSECA; MOTA, 2013).

Entre 1998 e 2013, o BNDES desembolsou US\$ 31 bilhões em investimentos no exterior, dos quais US\$ 10 bilhões foram investidos em projetos de infraestrutura em todo o mundo, e US\$ 6 bilhões em países da América Latina. As obras foram financiadas em 14 países da região: Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, Guiana, Nicarágua, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Uruguai e Venezuela. Os projetos são de estradas, ferrovias, hidrovias, gasodutos, aquedutos, portos, estaleiros e usinas hidrelétricas e termelétricas (CASTRO, 2014). Exemplos dos projetos são: a expansão do metrô de Caracas, na Venezuela a cargo da Odebrecht; a construção, pela OAS, da rede de distribuição de gás para Montevideu, no Uruguai, e no Equador, projetos de construção de dois aeroportos, pela Odebrecht,

e projetos de importação de aviões, envolvendo a Embraer e a Andrade Gutierrez.

A análise comparativa dos três casos selecionados sugere que Odebrecht, Andrade Gutierrez e OAS são as construtoras responsáveis por muitos dos projetos na América do Sul principalmente nos mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva. Com uma política de fomento dos processos de integração física, política, social e econômica do Brasil e dos demais países da América do Sul, diversas oportunidades foram criadas e aproveitadas principalmente pelas construtoras selecionadas.

Com o apoio diplomático do governo brasileiro e financiamentos do BNDES, a partir do começo dos anos 2000 houve uma explosão de projetos aprovados, tais como: Ampliação do Gasoduto TGS na Argentina, construção da Ferrovia *del Carare* na Colômbia, construção da Hidrelétrica de San Francisco no Equador, Ampliação da linha 3 do Metrô de Caracas na Venezuela (pela Odebrecht), Projeto Potássio Rio Colorado na Argentina, novo aeroporto internacional de Quito no Equador, Siderúrgica da Venezuela (pela Andrade Gutierrez), Ampliação do aqueduto do Chaco na Argentina, Usina Hidrelétrica de Pakitzapango, no rio Ene no Peru (pela OAS). Quando observamos mais atentamente os projetos executados pelas três construtoras, podemos identificar que as mesmas possuem operações em países em comum. As construtoras atuam principalmente na Argentina, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela.

Outro resultado surpreendente é o fato de o Brasil, com apoio do presidente Lula e investimentos volumosos do BNDES, ter conseguido por intermédio das construtoras penetrar em mercados de difícil acesso, tais como Bolívia e Venezuela, como podemos ver na nota abaixo segundo Marreiro (2013, p. 1)

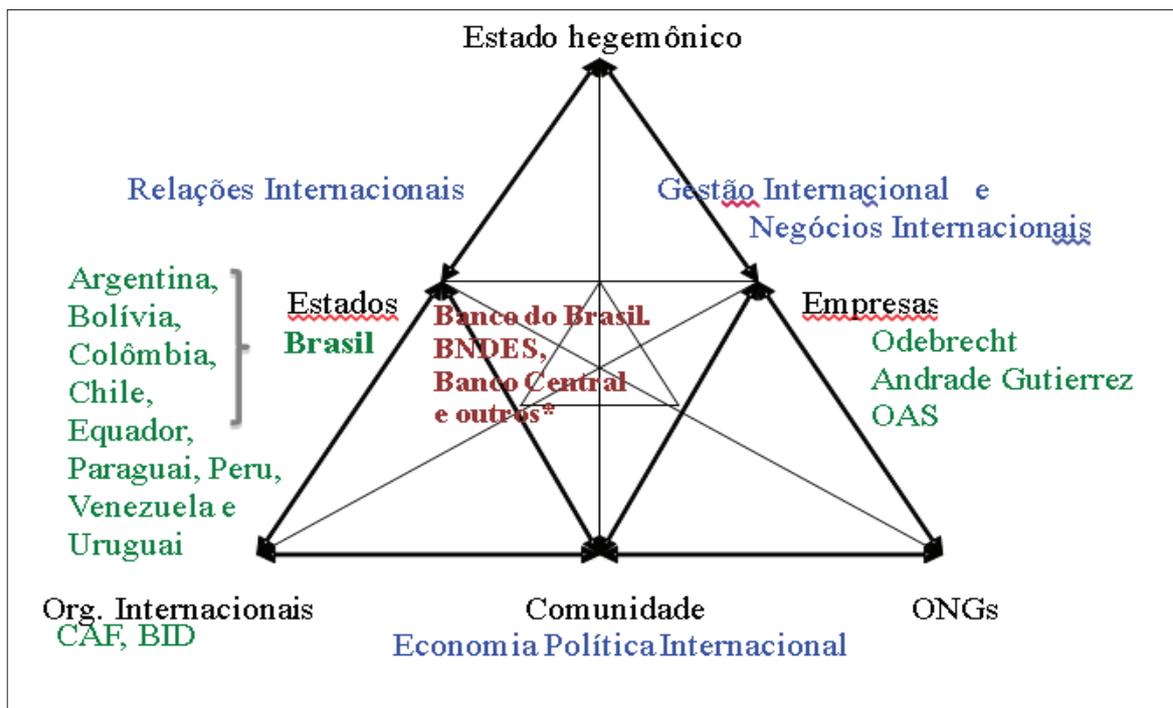
Se a relação do chavismo é turbulenta com parte do capital privado, esse não é o caso do Brasil. As empresas brasileiras receberam espécie de blindagem política nos últimos anos, com os governos Lula no Brasil e Chávez na Venezuela, não houve nacionalizações de grandes companhias brasileiras.

No entanto, as construtoras brasileiras que participaram nos processos de integração física, política, social e econômica na América do Sul foram alvo de diversas críticas das mídias locais e internacionais que resultou em uma crise diplomática. Os projetos estão cercados de polêmicas e contestações de grupos locais e movimentos sociais, como por exemplo na Bolívia. A obra de cerca de 300 quilômetros, com um custo aproximado de US\$ 420 milhões (R\$ 727 milhões), motivou protestos por parte dos indígenas. O presidente Evo Morales promulgou uma lei que transforma em “zona intocável” a reserva indígena de Tipnis (Território Indígena Parque Nacional Isidoro Sécuré), no centro do país, onde a empreiteira OAS construía uma rodovia (SPULDAR, 2011).

Outras polêmicas relacionadas às construtoras brasileiras na América Latina estão vinculadas às usinas hidrelétricas em territórios indígenas e em zonas com grande área florestal nativa. A usina de

Inambari, no Peru, deveria ter sido construída em uma área de floresta pela brasileira OAS, como parte de um projeto de integração energética entre os dois países, mas foi suspenso pelo governo. Outros dois projetos de hidrelétricas construídas com capital brasileiro no Peru são alvo de protestos: as usinas de Pakitzapango, no rio Ene, e Tambo 40, no rio Tambo, em fase de estudos.

No Equador, outra hidrelétrica gerou conflito diplomático quando, em 2008, o presidente equatoriano Rafael Correa embargou os bens da empreiteira brasileira Odebrecht, que construiu a usina de San Francisco, e impediu a saída de funcionários da empresa do país. O Equador exigiu o pagamento de indenização por parte da Odebrecht devido a falhas no funcionamento da hidrelétrica, e suspendeu o pagamento da dívida de US\$ 243 milhões contraída com o BNDES.



Legenda: ONGs – Organizações não-governamentais; CAF – Corporação Andina de Fomento; BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento. Notas: \* corresponde as demais instituições governamentais brasileiras que participam das negociações e/ou dos financiamentos de bens e serviços brasileiros para a execução de obras de infra-estrutura na região: a Câmara de Comércio Exterior, o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e a Sociedade Brasileira de Crédito à Exportação.

**Figura 1.** Abordagem interdisciplinar de governança e gestão internacional:

linhas de financiamentos do BNDES na América do Sul

Fonte: elaborado com base em Guedes (2010).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nos resultados, destacamos a necessidade de problematizar não somente os aspectos de gestão, mas também os de governança das práticas de gestão e de negócios internacionais de organizações governamentais e empresas multinacionais brasileiras. Em outras palavras, desafiamos as perspectivas teóricas difundidas e/ou impostas pelas áreas de GI e NI para promovermos o desenvolvimento de uma perspectiva teórica mais adequada à realidade de países sul-americanos como o Brasil.

Com o objetivo de avançarmos no refinamento do modelo de análise interdisciplinar (GUEDES, 2010), delimitamos o escopo empírico deste artigo ao contexto do Brasil, onde foram analisadas as interfaces e desdobramentos das relações governo–empresa representadas pelos financiamentos de organização governamental (BNDES) e de empresas brasileiras na América do Sul. Mas entendemos que o escopo pode ser ampliado para as relações governo–empresa no contexto dos países de operação destas empresas, ou seja, os países da América do Sul onde os projetos financiados pelo BNDES foram executados.

Os resultados obtidos suportam o modelo nas interfaces e desdobramentos das relações governo–empresa. Destacam-se atores públicos nacionais (e internacionalizados) como BNDES (BNDES–Exim), Banco Central, Banco do Brasil, Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio (MDIC), Ministério das Relações Exteriores (MRE) e Presidência da República do Brasil, e dos países em que os serviços foram prestados; além de empresas multinacionais brasileiras (empreiteiras) e instituições governamentais multilaterais (como IIRSA, CAF, Banco Mundial e BID) fortemente conectados em uma rede multifacetada de governança e gestão internacional.

Por fim, sugerimos com base nos resultados da pesquisa documental apresentada neste artigo, que os novos modos de governança e/ou de gestão, baseados na liberalização, interdependência e na dissolução de fronteiras, não eliminaram os modos tradicionais de

relações governo–governo e governo–empresa para a promoção de desenvolvimento sócio–econômico na região (FARIA; IBARRA–COLADO; GUEDES, 2010).

## REFERÊNCIAS

- BIRKINSHAW, J.; BRANNEN, M.; TUNG, R. From a distance and generalizable to up close and grounded: Reclaiming a place for qualitative methods in international business research. **Journal of International Business Studies**, v. 42, n. 5, p. 573–581, 2011.
- BODDEWYN, J. The Domain of International Management. **Journal of International Management**, v. 5, n. 1, p. 3–14, 1999.
- BUCKLEY, P. **What is international business?** Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.
- BUCKLEY, P.; CASSON, M. The future of the multinational enterprise in retrospect and in prospect. **Journal of International Business Studies**, v. 34, n. 2, p. 219–222, 2003.
- CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. **Dependency and development in Latin America**. Berkeley, CA: University of California, 1979.
- CARVALHO, L. O protagonismo do BNDES no financiamento da infraestrutura sul–americana durante o governo Lula: interface entre interesses domésticos e a política externa. Brasília 2012. Disponível em: <[http://www.seminariopos2012.abri.org.br/arquivo/download?ID\\_Arquivo=483](http://www.seminariopos2012.abri.org.br/arquivo/download?ID_Arquivo=483)>. Acesso em: 16 abr. 2014.
- CASTRO, F. A conquista da América. **Revista online Unespiciência**. Disponível em: <<http://www2.unesp.br/revista/?p=7347>>. Acesso em: 14 maio 2014.
- CATERMOL, F. Agências de crédito à exportação: o papel de instituições oficiais no apoio à inserção internacional de empresas. **Revista do BNDES**, v. 15, n. 30, p. 5–38, dez., 2008.

- CATERMOL, F. BNDES—Exim: 15 anos de apoio às exportações brasileiras. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p.3–30, dez. 2005.
- DEOS, S. S.; WENGER, R. Cooperação financeira e o financiamento da infra-estrutura na América do Sul. **OIKOS**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 69–89, 2010.
- DYMSZA, W. Future International Business Research and Multidisciplinary Studies. *Journal of International Business Studies*, v. 15, n. 1, p. 9–13, 1984.
- EL—OJEILI, C.; HAYDEN, P. **Critical theories of globalization**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006.
- EVANS, P. **Dependent development**. Princeton, N.J.: Princeton University, 1979.
- FARIA, A.; IBARRA—COLADO, E.; GUEDES, A. Internationalization of Management, Neo—Liberalism and the Latin America Challenge. **Critical Perspectives on International Business**, v. 6, n. 2/3, p. 97–115, 2010.
- FONSECA, B.; MOTA, J. **BNDES na Amazônia**. 2013. Disponível em: <<http://www.oeco.org.br/bndes-na-amazonia/27805-na-panamazonia-o-bndes-financia-obras-a-moda-brasileira>>. Acesso em: 16 abr. 2014.
- FONSECA, B.; MOTA, J. **BNDES, para exportação**. 2013. Disponível em: <<http://apublica.org/2013/11/bndes-para-exportacao/>> Acesso em: 16 abr. 2014.
- FRANK, T. **The balance of power in society and other essays**. London: Collier—MacMillan: FSP, 1969. (Caderno Dinheiro, B6).
- GARCIA, A. S. **BNDES e a expansão internacional de empresas com sede no Brasil**. Outubro, 2011. Disponível em: <<http://www.plataformabndes.org.br/site/index.php/biblioteca/category/11-analises-do-desenvolvimento?download=45:bndes-e-a-expansao-internacional-de-empresas-com-sede-no-brasil>>. Acesso em: 16 abr. 2014.
- GILPIN, R. **The political economy of international relations**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1987.
- GROSSE, R. **International business and government relations in the 21<sup>st</sup> Century**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- GUEDES, A. International political economy, management and governance in Latin America. In: GUEDES, A.; FARIA, A. (Ed.). **International management and international relations: a critical perspective from Latin America**. New York: Routledge, 2010. p. 77–106.
- HERMANN, J. Development Banks in the financial – liberalization era: the case of BNDES in Brasil. **CEPAL Review**, v. 100, p. 189–203, apr. 2010.
- HIRT, C. O Papel do BNDES nas políticas de Desenvolvimento e Integração Regional. **Espaço e Economia**, v. II, n. 3. 2013.
- HYMER, S. **The Large Multinational Corporation: An Analysis of some Motives for the International Integration of Business**. II In *Multinational Corporation*, ed. CASSON, M.C., 6–31. Aldershot: Edward Elgar, 1968.
- IIRSA. **Agenda de Implementação Consensual 2004–2010**. 2009. Disponível em: <[http://iirsa.org/BancoConocimiento/A/agenda\\_de\\_implementacion\\_consensuada\\_2005-2010/agenda\\_de\\_implementacion\\_consensuada\\_2010.asp?Codigo=ma=ESP](http://iirsa.org/BancoConocimiento/A/agenda_de_implementacion_consensuada_2005-2010/agenda_de_implementacion_consensuada_2010.asp?Codigo=ma=ESP)>. Acesso em: 24 nov. 2009.
- LAZZARINI, S.; MUSACCHIO, A.; BANDEIRA—DE—MELO, R.; MARCON, R. **What do development banks do? Evidence from Brazil, 2002–2009**. Harvard Business School: Working Paper, dec. 2011.
- LIMA, E. S. **Parceria público—privada por hegemonia regional**. Disponível em: <<http://www.brasildefato.com.br/node/8644>> Acesso em: 22 mar. 2012
- MANTEGA, G. O BNDES e o novo ciclo de desenvolvimento. **Revista do BNDES 12**, v. 23, p. 3–16, jun. 2005.

- MARREIRO, F. **Obra de empresa do Brasil estoura custo e prazo na Venezuela**. Disponível em: <<http://www.1.folha.uol.com.br/mundo/2013/04/1260126-obra-de-empresa-do-brasil-estoura-custo-e-prazo-na-venezuela.shtml>>. Acesso em: 16 abr. 2014.
- PUNNET, B.; SHENKAR, O. **Handbook for international management research**. Cambridge: Blackwell Business, 1995.
- SHENKAR, O. One more time: international business in a global economy. **Journal of International Business**, v. 35, n. 2, p. 161–171, 2004.
- SPULDAR, R. **Empreiteiras brasileiras crescem no exterior, mas se envolvem em polêmicas**. BBC Brasil. 2011. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/10/111027\\_empreiteiras\\_rp.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/10/111027_empreiteiras_rp.shtml)>. Acesso em: 16 abr. 2014.
- TICKNER, A. Hearing Latin American Voices in International Relations Studies. **International Studies Perspectives**, v. 4, n. 4, p. 325–350, 2003.
- TORRES FILHO, E. T. Os bancos de desenvolvimento e a experiência recente do BNDES. **BNDES Visão do Desenvolvimento**, n. 28, maio, 2007.
- VERNON, R. Contributing to an International Business Curriculum: An Approach from the Flank. **Journal of International Business Studies**, v. 25, n. 2, p. 215–227, 1994.
- VERNON, R. International Investment and International Trade in the Product Cycle. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 80, n. 2, p. 190–207, 1996.
- VITTE, C. C. S. Planejamento territorial e os impactos sócio-econômicos da IIRSA (Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana) no território brasileiro: atores, conflitos e interesses. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 12., 2009, Montevideu. **Anais...**, Montevideu: [s.n.], 2009. p. 1–17.
- WELCH, C.; PIEKKARI, R.; PLAKOYANNAKI, E.; PAAVILAINEN-MÄNTIMÄKI, E. Theorising from case studies: Towards a pluralist future for international business research. **Journal of International Business Studies**, v. 42, n. 5, p. 740–762, 2011.
- WORLD BANK. **Governance and development**. Washington. DC: The World Bank. 1994.
- WORLD BANK. **Governance the world bank's experience: development in practice series**. Washington, DC: The World Bank, 1992.

*Recebido em: 31 de março de 2015*

*Aceito em: 27 de maio de 2015*