



# ORBIS

Boletim Trimestral do  
LEPEB-UFF



**Vol.1 – Nº 4**  
**Outubro-Dezembro/2023**  
**ISSN: 2965-2235**

## **As empreiteiras e a política externa brasileira no governo Lula III: uma possível "reinternacionalização"?**

*Nathan Morais Pinto da Silva\**

Em março de 2024, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) se posicionou em defesa da retomada do financiamento à exportação de obras e serviços de engenharia pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), paralisado desde 2015. A organização afirma que a medida contribuiria para a recuperação do crescimento econômico do Brasil, além de impulsionar a inovação, criação de empregos e aumento da renda (INDÚSTRIA, 2024). No mesmo mês, o governo brasileiro iniciou negociações com sete empresas envolvidas em acordos de leniência firmados no âmbito da Operação Lava Jato, incluindo seis empreiteiras de obras públicas, que visam a redução dos valores das dívidas referentes a estes acordos (AGOSTINI, 2024).

Na esteira de acontecimentos como a Operação Lava Jato e a crescente instrumentalização do combate à corrupção para fins econômicos e político-eleitorais desde meados da década de 2010 no Brasil, as grandes empreiteiras brasileiras de obras públicas sofreram um processo de desmoralização e desqualificação. Algumas destas empresas tiveram de passar por processos de rebranding, inclusive mudando seus nomes, como a Odebrecht, que se tornou Novonor; a Camargo Corrêa, atual CCCC/Mover Participações; a OAS, atual Grupo Metha, entre outras. No título de seu recente livro de memórias, o empreiteiro Emílio Odebrecht caracteriza este processo como “uma guerra contra o Brasil” (ODEBRECHT, 2023).

A atuação internacional de algumas destas empresas – com destaque para as três supracitadas, além da Andrade Gutierrez – através da exportação de seus serviços de engenharia foi uma importante frente de atuação da política externa brasileira ao longo dos governos do Partido dos Trabalhadores, nas décadas de 2000 e 2010. No entanto, devido ao processo de desqualificação das empreiteiras, acentuado após a destituição de Dilma Rousseff em 2016 e durante o governo Bolsonaro (2019-2022) devido ao desinteresse do governo brasileiro em apoiar a internacionalização do setor neste contexto, estas perderam praticamente toda a sua competitividade internacional. Neste artigo, busco avaliar se o terceiro mandato de Lula da Silva pode representar uma oportunidade para a recuperação do lugar de relevância do setor da construção no processo de inserção internacional do Brasil.

A internacionalização das empreiteiras brasileiras remonta ao período da ditadura empresarial-militar, contexto em que estas empresas observaram um crescimento estrondoso, devido à enorme demanda por obras públicas no país e ao intenso imbricamento entre o empresariado do setor e o Estado autoritário (CAMPOS, 2014). É na ditadura que as grandes construtoras brasileiras começam a participar de concorrências e vencer contratos no exterior, principalmente em países da América do Sul, África e Grande Oriente Médio, regiões estratégicas para a política externa brasileira no período, em experiências com graus variados de sucesso. Em alguns destes casos, a exportação de serviços de engenharia servia como moeda de troca em operações comerciais de importação de petróleo, insumo estratégico para o país no contexto dos dois choques do petróleo da década de 1970 (SILVA, 2021).

Destacam-se aqui as obras realizadas pela Mendes Júnior na Bolívia (Hidrelétrica de Santa Izabel), na Mauritânia (Estrada da Esperança) e no Iraque (Ferrovia Bagdá-Akashat); a construção da Hidrelétrica de Capanda, em Angola, pela Odebrecht; além de outras obras de menor porte. Entre os casos de menor sucesso relativo, são dignas de lembrança a atuação da Camargo Corrêa nas obras da Hidrelétrica de Guri e a tentativa de inserção da Odebrecht no Chile, onde a empresa chegou a ser selecionada para a construção da Hidrelétrica de Colbún-Machicura. Nas duas ocasiões, as empreiteiras brasileiras acabaram perdendo espaço ou sendo preteridas para empresas norte-americanas (CAMPOS, 2022).

No período pós-redemocratização, as empreiteiras brasileiras expandiram sua atuação internacional, rompendo a barreira do espaço de atuação tido como possível para a indústria brasileira e se inserindo em mercados até então inexplorados. A Odebrecht chegou à América do Norte e à Europa, passando a atuar em Portugal no final da década de 1980 e nos Estados Unidos no início da década de 1990 (MOURA, 2020). Na mesma década, a Mendes Júnior e Andrade Gutierrez realizaram uma investida na China, tentando participar da construção da Usina Hidrelétrica de Três Gargantas, hoje a maior do mundo, porém sem muito sucesso (SILVA, 2022).

A consolidação da indústria da construção como um instrumento da política externa brasileira viria no século XX, com os dois primeiros mandatos de Lula. As empreiteiras brasileiras participaram ativamente do componente infraestrutural do processo de integração regional sul-americano liderado pelo Brasil – politicamente e financeiramente, através do BNDES – durante os governos do PT, no contexto da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), construindo usinas

hidrelétricas, rodovias, ferrovias, gasodutos e outros tipos de projetos de infraestrutura (BARROS, 2018; HONÓRIO, 2019; JAEGER, 2021).

O processo de desqualificação das empreiteiras brasileiras no decorrer da década de 2010 resultou em uma série de oportunidades perdidas a nível internacional para a indústria brasileira da construção. O processo de integração regional se esvaziou não apenas em termos políticos, mas também em termos concretos, com o enfraquecimento da atuação das empresas brasileiras na região, principalmente após a interrupção dos financiamentos do BNDES. A nível global, os mercados africano e asiático de obras de infraestrutura se tornaram inacessíveis para as cada vez menos competitivas empreiteiras brasileiras, diante da hegemonia da China e sua Iniciativa do Cinturão e Rota nestes mercados.

O terceiro mandato de Lula aponta, até o presente momento, para uma mudança no que diz respeito às relações entre as empreiteiras e o Estado brasileiro. Crítico da Operação Lava Jato – que contribuiu para a sua prisão – e das suas práticas, Lula tem se mostrado aberto à reabilitação das construtoras brasileiras, como indicado por esta fala do presidente em março de 2023:

Se fizeram bobagem, têm que pagar o preço por ter feito bobagem. O que não dá é para um país do tamanho do Brasil, com as empresas de engenharia que tinha o Brasil, agora para fazer uma obra qualquer ter que trazer uma empresa chinesa, uma empresa espanhola [...] A Lava Jato poderia ter prendido um empresário, se ele roubou, mas deixar a empresa funcionar. Teve problema? Faça nova licitação. O que não pode é quebrar a empresa como quebrou. Hoje você não tem empresa para fazer uma grande obra (LULA apud SPECHOTO, 2023)

Pode-se observar, portanto, que o governo parece disposto em apoiar a recuperação da competitividade das empreiteiras brasileiras no mercado interno, o que é evidenciado por ações como a disposição em renegociar dívidas destas empresas. Além disso, movimentações como o apoio da CNI à retomada de financiamentos do BNDES para obras no exterior demonstram que as relações de confiança entre o governo do PT e o empresariado industrial brasileiro podem estar sendo reestabelecidas. Estes podem ser primeiros passos importantes rumo à reabilitação destas empresas para concorrências internacionais.

Diante do exposto, conclui-se que a recuperação da credibilidade das empreiteiras brasileiras em âmbito doméstico é uma condição fundamental para a sua reinserção de forma competitiva no ambiente internacional, e o governo Lula III aparenta ser simpático a este movimento de retomada. No entanto, devido a fatores externos como a inércia do

processo de integração física regional sul-americana e a hegemonia da indústria da construção chinesa nos mercados asiático e africano, é difícil crer que as construtoras brasileiras voltem a ocupar um espaço de destaque no mercado internacional a curto ou médio prazo, mesmo com a retomada do apoio estatal à sua internacionalização.

## Referências

AGOSTINI, Renata. Governo inicia negociações e já avalia novos acordos para sete empresas alvo da Lava-Jato que devem R\$ 8,2 bilhões. **O Globo**, 12 de março de 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2024/03/12/governo-inicia-negociacoes-e-ja-avalia-novos-acordos-para-sete-empresas-alvo-da-lava-jato-que-devem-r-82-bilhoes.ghtml>. Acesso em: 2 de abril de 2024.

BARROS, Larissa Martins Monteiro de. **A Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana e a expansão internacional dos capitais brasileiros**. 2018. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. **Estranhas Catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988**. Niterói: Eduff, 2014.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. **O Voo do Ícaro: A internacionalização das construtoras brasileiras durante a ditadura empresarial-militar (1968-1988)**. Jundiaí: Paco Editorial, 2022.

HONÓRIO, Karen dos Santos. **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)**. 2019. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, Universidade do Estado de São Paulo Júlio Mesquita Filho/Universidade Estadual de Campinas/Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

INDÚSTRIA defende retomada do financiamento à exportação de serviços pelo BNDES. **Agência de Notícias da Indústria**, 7 de março de 2024. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/posicionamentos/industria-defende-retomada-do-financiamento-a-exportacao-de-servicos-pelo-bndes/>. Acesso em: 2 de abril de 2024.

JAEGER, Bruna Coelho. **Infraestrutura enquanto recurso de poder na Economia Política Internacional: um estudo sobre a atuação regional do Brasil (2000-2016)**. 2021. Tese (Doutorado em Economia Política Internacional) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

MOURA, Pedro Giovannetti. **A internacionalização da Construtora Norberto Odebrecht: desenvolvimento e integração latino-americana**. 2020. Dissertação (Mestrado em Cultura e Identidades Brasileiras) – Instituto de Estudos Brasileiros, Universidade de São Paulo, São Paulo.

ODEBRECHT, Emílio. **Uma Guerra Contra o Brasil: como a Lava Jato agrediu a soberania nacional, enfraqueceu a indústria pesada brasileira e tentou destruir o Grupo Odebrecht**. Rio de Janeiro: Topbooks Editora, 2023.

SILVA, Nathan Morais Pinto da. **Diplomacia à prova de choque: as relações com países exportadores de petróleo e a busca pela segurança energética na política externa brasileira durante os governos Geisel e Figueiredo (1974-1985)**. 2021. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

SILVA, Nathan Morais Pinto da. Barrados pela Grande Muralha: as tentativas de inserção das empreiteiras brasileiras no mercado de infraestrutura chinês em perspectiva histórica. In: **Anais eletrônicos do 6º Seminário de Graduação e Pós-Graduação da Associação Brasileira de Relações Internacionais**. São Paulo: IRI/USP, 2022. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/spabri2022/496103-barrados-pela-grande-muralha—as-tentativas-de-insercao-das-empreiteiras-brasileiras-no-mercado-de-infraestrutura/>. Acesso em: 2 de abril de 2024.

SPECHOTO, Caio. Lula diz esperar que empreiteiras da Lava Jato “ressuscitem”. **Poder360**, 21 de março de 2023. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/lula-diz-esperar-que-empreiteiras-da-lava-jato-ressuscitem/>. Acesso em: 2 de abril de 2024.

---

\* Doutorando e Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGRI/UERJ) e bacharel em Relações Internacionais pelo Centro Universitário IBMR. Possui Especialização em Direito Internacional pela Universidade Estácio de Sá (UNESA). E-mail: [nathan.morais@hotmail.com](mailto:nathan.morais@hotmail.com)