

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**CAMILA CASTRO KOWALSKI**

**MULTINACIONAIS BRASILEIRAS NA ÁFRICA:  
UMA ANÁLISE DO PROCESSO DE INTERNACIONALIZAÇÃO (1974-2010)**

**Porto Alegre  
2022**

**CAMILA CASTRO KOWALSKI**

**MULTINACIONAIS BRASILEIRAS NA ÁFRICA:  
UMA ANÁLISE DO PROCESSO DE INTERNACIONALIZAÇÃO (1974-2010)**

Tese de Doutorado em Ciência Política,  
apresentada como requisito parcial para a  
obtenção de título de Doutora pelo Programa de  
Pós-Graduação em Ciência Política da  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Analúcia Danilevicz  
Pereira

**Porto Alegre  
2022**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

REITOR

Carlos André Bulhões Mendes

VICE-REITORA

Patricia Pranke

DIRETOR DO INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

Hélio Ricardo do Couto Alves

VICE-DIRETOR DO INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

Alex Niche Teixeira

COORDENADOR DO PROGRAMA DE CIÊNCIA POLÍTICA

Fabiano Pellin Mielniczuk

COORDENADORA-SUBSTITUTA DO PROGRAMA DE CIÊNCIA POLÍTICA

Silvana Krause

CHEFE DA BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANIDADES

Luziane Graciano Martins

#### CIP - Catalogação na Publicação

Kowalski, Camila Castro

Multinacionais brasileiras na África: uma análise do processo de internacionalização (1974-2010) / Camila Castro Kowalski. -- 2022.

255 f.

Orientador: Analúcia Danilevicz Pereira.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, BR-RS, 2022.

1. Internacionalização de empresas. 2. Multinacionais brasileiras. 3. Divisão Internacional do Trabalho. 4. Política externa brasileira. 5. Relações Brasil-África. I. Pereira, Analúcia Danilevicz, orient. II. Título.

**CAMILA CASTRO KOWALSKI**

**MULTINACIONAIS BRASILEIRAS NA ÁFRICA:  
UMA ANÁLISE DO PROCESSO DE INTERNACIONALIZAÇÃO (1974-2010)**

Tese de Doutorado em Ciência Política,  
apresentada como requisito parcial para a  
obtenção de título de Doutora pelo Programa de  
Pós-Graduação em Ciência Política da  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Porto Alegre, 21 de novembro de 2022.

Resultado: Aprovada.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

---

Prof. Dr. Leonardo Granato  
Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

---

Prof. Dr. Gelson Fonseca Júnior  
Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI)

## AGRADECIMENTOS

A realização desta tese não seria possível sem o apoio financeiro da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). O registro deste agradecimento, antes de qualquer outro, vem junto com o desejo de que muitos brasileiros e estrangeiros possam continuar tendo seus estudos de pós-graduação viabilizados por políticas de incentivo à ciência e tecnologia no país.

A escrita de uma tese nos faz atravessar momentos de “calmaria” e de “tempestade”. Sem grandes mestres inspiradores, tudo se torna muito penoso. Por isso, agradeço os momentos de convivência com os professores do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS, e em especial à minha orientadora, que me ajudou a formar uma capacidade de análise crítica dos acontecimentos mundiais.

Estudar as empresas brasileiras, em especial as empresas privadas, significa encarar um desafio para coleta de dados. Por isso, gostaria de agradecer aos setores de Memória e Documentação da Odebrecht e da Marcopolo, em especial a Liana Fontenelle, em Salvador, e Ana Paula de Almeida, em Caxias do Sul. Fui muito bem recebida na realização de entrevistas em campo, na África do Sul e em Moçambique, por: Juliano Saldanha Vargas (Zest WEG); Bruno Neves (Embaixada do Brasil em Pretoria); Mikel Ecenarro (Marcopolo); Bruno Chicalia (Vale Moçambique); Rafael Mauri (Intercement Moçambique); Fabiano Brandão (Andrade Gutierrez); e Jonas Ferreira (Embaixada do Brasil em Maputo).

Tive a sorte de contar, no meu dia a dia, com um companheiro que nunca deixou de me incentivar, que escutou horas de desabafos e de euforia e que tolerou com muito bom humor (e amor!) uma casa tomada pelos livros ao longo desta trajetória. Sua cumplicidade, à distância ou ao vivo, ajudou a afastar a solidão que é esse caminho acadêmico. Da mesma forma, deixo também um agradecimento especial a minha mãe, sempre me estimulando a seguir sem medo os novos caminhos que se apresentaram, e a meu pai, por todo o carinho ao longo desses anos. Em memória, deixo um muito obrigada aos meus avós, cuja lembrança me fez superar os momentos mais difíceis. Por fim, agradeço a todos os amigos e amigas que me escutaram falar de política internacional por horas a fio e que me deram força para chegar ao final deste texto.

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo observar a internacionalização de empresas brasileiras entre 1974 e 2010, no caso específico de multinacionais com operações no continente africano, para discutir o papel deste fenômeno para o desenvolvimento capitalista do Brasil e para a projeção de poder internacional do Estado brasileiro. A partir da hipótese de que o incentivo estatal à internacionalização é determinante para a sua concretização, adotou-se uma metodologia que buscou articular a análise das disputas de poder nos níveis doméstico e internacional, utilizando como base a observação das condições materiais a cada momento histórico. O levantamento documental incluiu balanços e relatórios anuais de gestão das firmas privadas, bem como fontes jornalísticas e documentos do governo brasileiro. A pesquisa confirmou a hipótese de que o apoio do Estado é fundamental para a internacionalização de empresas, principalmente em termos de política econômica, sobretudo oferta de crédito para setores mais inovadores, mas também através de uma política externa ativa. Paralelamente, constatou-se que a distribuição de forças no sistema internacional, em especial a disponibilidade de capital nos espaços periféricos e a posição do Brasil na Divisão Internacional do Trabalho, tiveram papel indispensável na criação de momentos de oportunidade para a atuação do Estado brasileiro em apoio às empresas nacionais.

Palavras-chave: Internacionalização de empresas. Multinacionais brasileiras. Divisão Internacional do Trabalho. Política externa brasileira. Relações Brasil-África.

## **ABSTRACT**

The present work aims to observe the internationalization of Brazilian companies between 1974 and 2010, in the specific case of multinationals operating on the African continent, to discuss the role of this phenomenon in the capitalist development of Brazil and in the Brazilian state's projection of power. Based on the hypothesis that the state incentive is crucial for internationalization, a methodology was adopted seeking to articulate the analysis of power disputes, at domestic and international levels, based on the observation of material conditions at each historical moment. The documentary survey included balance sheets and annual management reports of private firms, as well as journalistic sources and documents from the Brazilian government. The research confirmed the hypothesis that state support is fundamental for the internationalization of companies, especially in terms of economic policy and the offer of credit to the most innovative sectors, but also in terms of an active foreign policy. At the same time, it was found that the distribution of forces in the international system, especially the availability of capital in peripheral spaces, and Brazil's position in the International Division of Labor played an indispensable role in creating moments of opportunity for the Brazilian state to act in support of national companies.

**Keywords:** Internationalization of companies. Brazilian multinationals. International Division of Labour. Brazilian foreign policy. Brazil-Africa relations.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Diagrama representando a abordagem teórico-metodológica .....	p. 31
Gráfico 2 – Inflação mensal 1985-1999 .....	p. 135
Gráfico 3 – Balanço de pagamentos: saldo da balança comercial (milhões US\$) .....	p. 146
Gráfico 4 – Taxa de juros Selic fixada pelo Comitê de Política Monetária (% a.a.) .....	p. 146
Gráfico 5 – Dívida Externa Registrada (em milhões de US\$) .....	p. 146
Gráfico 6 – Grau de Informalidade e Desemprego em Áreas Metropolitanas (%) .....	p. 146
Gráfico 7 – Exportações do Brasil para os EUA por tipo de produto (1995-1998) ..	p. 150
Gráfico 8 – Reservas Internacionais Alocadas em Moedas Nacionais 1995-2022 ..	p. 174
Gráficos 9 a 12 – Preços internacionais das commodities de 1970 a 2011 .....	p. 175
Gráfico 13 – Evolução do Produto Interno Bruto em diferentes regiões .....	p. 176
Gráfico 14 – Renda nacional ajustada de acordo com a inflação e custo de vida .....	p. 177
Gráfico 15 – Padrões espaciais da votação de Lula em 2006 e 2002 .....	p.189
Gráfico 16 – Número de cestas básicas que o salário mínimo pode comprar .....	p. 191
Gráfico 17 - Evolução do PIB (Índice de volume) e Taxa de crescimento médio por período - 1995 a 2021 .....	p. 192

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Aumento das exportações brasileiras de 1979 a 1984, por região .....	p. 59
Tabela 2 – Empresas Brasileiras Com Atuação Na África (1973-1984) .....	p. 67
Tabela 3 – Indicadores econômicos selecionados, Brasil .....	p.193

## LISTA DE SIGLAS

AfDB – Banco Africano de Desenvolvimento  
ALADI – Associação Latino-Americana de Integração  
ALCA – Área de Livre-Comércio das Américas  
ANC – Congresso Nacional Africano  
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
CACEX – Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil  
CEE – Comunidade Econômica Europeia  
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe  
CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa  
CPRM – Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais  
CSN – Conselho de Segurança Nacional  
CVRD – Companhia Vale do Rio Doce  
DIT – Divisão Internacional do Trabalho  
ECOSOC – Conselho Econômico e Social das Nações Unidas  
FAD – Fundo Africano de Desenvolvimento  
FED – Federal Reserve Bank  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FNLA – Frente Nacional de Libertação de Angola  
GATT – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio  
IED – Investimento Externo Direto  
INEA – Instituto de Estradas de Angola  
ISI – Industrialização por Substituição de Importações  
MDB – Movimento Democrático Brasileiro  
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul  
MPLA – Movimento Popular de Libertação de Angola  
MRE – Ministério das Relações Exteriores  
NAFTA – Acordo de Livre-Comércio da América do Norte  
NEPAD – Nova Parceria para o Desenvolvimento da África  
OMC – Organização Mundial de Comércio  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo  
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte  
OUA – Organização da Unidade Africana  
PDS – Partido Democrático Social

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PFL – Partido da Frente Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PP – Partido Progressista

PT – Partido dos Trabalhadores

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SNI – Serviço Nacional de Informações

SWAPO – South West African People’s Organization

UNAVEM – Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola

UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

UNITA – União Nacional para a Independência Total de Angola

## **APOIO DE FINANCIAMENTO CAPES**

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código 001.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>12</b>
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA	16
1.2 OBJETIVOS	19
1.3 HIPÓTESES	19
1.4 JUSTIFICATIVA	20
1.5 ABORDAGEM TEÓRICO-METODOLÓGICA	21
1.6 TÉCNICAS DE PESQUISA	33
<b>2 A CRISE DO PETRÓLEO E AS PRIMEIRAS EMPRESAS BRASILEIRAS NO CONTINENTE AFRICANO (1974-1984)</b>	<b>34</b>
2.1 A PAX AMERICANA: PONTO DE INFLEXÃO	35
2.2 A ÚLTIMA DÉCADA DE REGIME MILITAR NO BRASIL	41
2.2.1 Ernesto Geisel (1974-1979) e os ventos de mudança	42
2.2.2 João Baptista Figueiredo (1979-1985) e a transição	52
2.3 AS PRIMEIRAS EMPRESAS BRASILEIRAS NA ÁFRICA	61
<b>3 A REDEMOCRATIZAÇÃO E SEU IMPACTO NO PROCESSO DE INTERNACIONALIZAÇÃO (1985-1989)</b>	<b>71</b>
3.1 FINANCEIRIZAÇÃO E RECRUDESCIMENTO DA GUERRA FRIA	73
3.2 BRASIL: TRANSIÇÃO POLÍTICA E ECONÔMICA	76
3.3 AS EMPRESAS BRASILEIRAS NA ÁFRICA DE 1985 A 1989	99
3.3.1 O papel dos contratos de compensação de comércio	99
3.3.2 Andrade Gutierrez: rodovia no Congo e ouro no Zaire	102
3.3.3 Capanda: o maior projeto brasileiro no continente africano	105
3.3.4 As estatais: Petrobras e CVRD	107
<b>4 FIM DA GUERRA FRIA, CONSENSO DE WASHINGTON E VITÓRIA NEOLIBERAL NO BRASIL (1990-2002)</b>	<b>111</b>
4.1 O NEOLIBERALISMO AVANÇA	113
4.2 BRASIL: A ERA DAS PRIVATIZAÇÕES	121
4.2.1 O governo Fernando Collor de Mello (1990-1992): guinada neoliberal	121
4.2.2 O governo Itamar Franco (1992-1994): rearranjo político e econômico	133
4.2.3 O governo Fernando Henrique Cardoso: ápice e queda neoliberal (1995-2002)	140
4.3 AS EMPRESAS BRASILEIRAS NA ÁFRICA DE 1990 A 2002	155
4.3.1 As construtoras	155
4.3.2 As estatais	164
<b>5 A CRISE DO <i>SUBPRIME</i>, FORTALECIMENTO DOS PAÍSES “EMERGENTES” E NOVA ONDA DE INTERNACIONALIZAÇÃO (2003-2010)</b>	<b>167</b>
5.1 CAOS E TRANSIÇÃO NO SISTEMA INTERNACIONAL	167
5.2 EXAUSTÃO DO NEOLIBERALISMO E ASCENSÃO DO PT	179
5.3 POLÍTICA EXTERNA “ATIVA E ALTIVA”	194
5.4 AS EMPRESAS BRASILEIRAS NA ÁFRICA DE 2003 A 2010	200
5.4.1 Vale	201
5.4.2 Odebrecht	205
5.4.3 Andrade Gutierrez	212
5.4.4 Petrobras	214
5.4.5 Outros	215
<b>6 CONCLUSÕES</b>	<b>218</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>226</b>
<b>REFERÊNCIAS INSTITUCIONAIS E JORNALÍSTICAS</b>	<b>233</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>251</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O aumento no número de empresas brasileiras com operações fora do Brasil foi um fenômeno que atraiu a atenção da opinião pública, especialmente a partir de meados dos anos 2000. Apesar de ter recebido ampla cobertura jornalística, este fenômeno ainda carece de estudos acadêmicos que possam aprofundar a sua compreensão e dar conta da complexidade de fatores que o influenciam. O atual trabalho busca examinar o tema da internacionalização de empresas brasileiras, utilizando um recorte temporal longo em paralelo a um recorte geográfico específico, acompanhado por uma discussão teórica visando articular a compreensão das disputas de poder no âmbito doméstico às mudanças na estrutura do sistema internacional.

A história da atuação internacional de empresas está longe de ser algo novo. Já durante a expansão europeia da virada do século XV para o XVI – e até o século XVIII – é possível encontrar diversos exemplos de corporações com atuação em territórios além-mar. A pioneira Companhia Britânica das Índias Orientais (1600-1874) e suas homólogas Neerlandesa (1602-1798) e Francesa (1664-1794), bem como a Companhia Holandesa das Índias Ocidentais (1621-1792) e sua equivalente portuguesa, a Companhia Geral do Comércio do Brasil (1649-1657), são exemplos de organizações sediadas na Europa Ocidental, que atuavam em outros continentes. Estas companhias de comércio e navegação tinham fortes ligações com as suas respectivas Coroas, das quais recebiam privilégios comerciais (por exemplo, garantia de monopólios). Fundamentais para a colonização de espaços antes desconhecidos aos europeus, a estas entidades frequentemente era confiada a administração dos locais em que atuavam, na forma de concessões.

Apesar de não se tratar de algo novo, a atuação de empresas fora do seu Estado-Nação se modificou muito desde então. Entre os séculos XVIII e XIX, a Revolução Industrial transformou o paradigma de produção do formato artesanal para o de massa, levando a um amadurecimento do sistema capitalista na sua forma clássica. Esta transformação na base foi acompanhada por mudanças ideológicas significativas, como a defesa da liberdade individual e da igualdade jurídica (compatível com a nova configuração de trabalho assalariado), do direito à propriedade e do império da lei (fundamental, entre outros, para garantir estabilidade das posses e viabilizar contratos) e, sobretudo, da livre iniciativa (ideia de que o mercado é capaz de orientar economia e sociedade em direção a um interesse comum, sem necessidade de mediação, a não ser no sentido de regular as relações jurídicas/contratuais).

No âmbito internacional, estas mudanças levaram ao abandono do formato das companhias de navegação e comércio em favor da livre concorrência. No Brasil, em 1808,

o príncipe regente Dom João VI, recém-chegado à América Portuguesa, declarou, na cidade de Salvador, a Abertura dos Portos às Nações Amigas, estabelecendo o fim dos monopólios de comércio no Reino de Portugal. Logo depois, de 1809 a 1839, movimentos de independência dominaram o cenário político da América Espanhola e formaram-se, em três décadas, 17 novos Estados. O processo foi largamente apoiado pelos Estados Unidos (principalmente do ponto de vista ideológico) e pelo Reino Unido (apoio ideológico e capacidade militar). A posterior Doutrina Monroe – proclamada pelos EUA, mas que seria inviável sem a força britânica – garantiu que outras potências europeias continuassem afastadas das Américas, mesmo após a resolução de conflitos internos europeus como o Bloqueio Continental.

Ainda no século XIX, na Ásia, as Guerras do Ópio e a “diplomacia das canhoneiras”, que levaram respectivamente à abertura comercial da China e do Japão, não podem ser desprezadas como materialização a nível internacional das transformações ocorridas na esteira da consolidação do sistema capitalista. Cabe lembrar que, também no âmbito internacional, o tráfico de escravos – a base do lucro das companhias monopolistas por séculos – foi tornado ilegal, uma vez que, em termos filosóficos, o conceito de escravidão era incompatível com a liberdade exaltada pelo Iluminismo. É importante perceber, entretanto, que ainda que a questão comercial mudasse, a questão ideológica de fundo, a primazia europeia, não era posta em xeque: quase na mesma época, cientistas europeus elaboravam teorias sobre a superioridade racial (Francis Galton, ordenado cavaleiro pela Coroa Britânica, cunhou o termo “eugenia” em livro publicado em 1883).

A Revolução Industrial, o Liberalismo e o fim da lógica colonialista dos séculos XVI a XVIII em favor do livre comércio deram lugar a uma exacerbação dos papéis desempenhados pelo “centro” e pela “periferia” do sistema internacional na segunda metade do século XIX e primeira metade do século XX. Aos espaços centrais, isto é, onde havia maior acumulação de capital, cabia especializar-se na produção industrial e no desenvolvimento de novas tecnologias (inovação). Aos espaços periféricos, cabia dedicar-se ao que faziam melhor (suas “vantagens comparativas”): minerar, plantar e colher. Esta lógica levou a uma intensificação da Divisão Internacional do Trabalho (DIT), isto é, um sistema em que a cada Estado cabia uma tarefa (e uma posição comercial e de poder) distinta.

O estudo da DIT nos anos 1940 e 1950 mostrou que o preço dos produtos primários cai ao longo do tempo em relação ao dos produtos manufaturados, ou seja, há uma *deterioração dos termos de troca*, na tese desenvolvida pelo alemão Hans Singer e pelo argentino Raúl Prebisch. Esta constatação fez com que alguns governos, na periferia

latino-americana, tomassem a iniciativa de estimular o desenvolvimento industrial através de políticas como a substituição de importações. Para industrializar o país, a ideia era passar a fabricar o que antes se importava. Acentuada no pós-Segunda Guerra Mundial, esta busca por industrialização fez com que os espaços periféricos exercessem pressão junto a grandes empresas para que levassem sua produção para a periferia. Com a evolução nos sistemas de transportes, integração financeira e aperfeiçoamento dos processos produtivos (padronização e automação industrial), este deslocamento foi viabilizado. Ao mesmo tempo, a segurança do mercado consumidor (afinal, já eram importadores), os incentivos estatais recebidos e a disponibilidade de mão-de-obra barata fez com que um número cada vez maior de empresas do centro do sistema capitalista se internacionalizassem. Liderando este processo estavam os negócios norte-americanos. Ao fortalecer suas empresas em nível mundial, evitavam que fossem compradas por outros Estados, reduziam sua vulnerabilidade externa e incrementavam sua margem de lucro.

O centro da questão, contudo, continuava em aberto. Políticas como a de substituição de importações, embora importantes para modernizar os Estados periféricos, não atacavam a origem do problema, pois não se tratava simplesmente do beneficiamento dos produtos (primários x manufaturados), mas sim da tecnologia e pesquisa “embutidas” em cada item. Embora contasse com fábricas da Ford e da General Motors operando no país no final dos anos 1950, por exemplo, o Brasil não tinha autonomia tecnológica para fabricar carros 100% nacionais. Os incentivos para a instalação de indústrias estrangeiras no país não previram como contrapartida a transferência de tecnologia ou o investimento em pesquisa. Assim, mesmo com um avanço da industrialização para novas áreas, não houve um rompimento significativo nas cadeias de valor. O centro dinâmico do capitalismo não se modificou: as inovações técnico-científicas e o controle financeiro não se deslocaram do eixo América do Norte-Europa-Japão.

Entretanto, em casos como o do Brasil, alguns setores da economia permaneceram protegidos da concorrência externa pela legislação local. Eram sobretudo empresas ligadas a compras governamentais (por exemplo, construtoras e siderúrgicas), ou estatais que detinham monopólios ou ativos importantes, como a Petrobras e a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD, privatizada em 1997). Ao contrário dos outros exemplos de substituição de importações, estas empresas fizeram constantes investimentos em tecnologia para poder atender às demandas de mercado, o que foi viabilizado financeiramente através de incentivos estatais – ou diretos, por serem companhias públicas, ou indiretos, através de linhas especiais de crédito, incentivos fiscais etc. Sua capacidade técnica e área de atuação logo tornou estas empresas estratégicas para o

Estado brasileiro: as construtoras e siderúrgicas, devido ao seu envolvimento em projetos energéticos (hidrelétricas, usinas nucleares) e de transporte (sobretudo rodovias, cruciais para a ligação regional em um país de dimensões continentais); as de mineração e petróleo pela sua responsabilidade em suprir matérias-primas essenciais para o funcionamento da economia. Pode-se ainda destacar algumas produtoras de manufaturados com tecnologia nacional, como a Marcopolo (fabricante de ônibus), a Randon (tratores, caminhões e autopeças) e a WEG (equipamentos elétricos, geração e distribuição de energia), todas ligadas também a transporte e energia.

Estas empresas foram protagonistas de um processo de internacionalização sobretudo a partir da década de 1970<sup>1</sup>. Assim, além de ser receptor de Investimento Externo Direto (IED), o Brasil tornou-se também investidor, exportando capital e tecnologia. Na América Latina, o país é hoje o maior promotor de IED, além de ser o único com investimento significativo em outros continentes.

A instalação de empresas brasileiras fora das Américas teve como protagonistas, por um lado, as empreiteiras, e, por outro, a Petrobras. Por ser importador de petróleo e ter uma matriz de transportes dependente de combustíveis fósseis, o governo brasileiro – em meio às tensões da Guerra Fria e aos choques do petróleo – viu como estratégica a prospecção do óleo em outras partes do mundo, como forma de buscar garantir o suprimento e evitar uma paralisação das atividades econômicas em território nacional. Assim, em 1972 foi fundada a Braspetro, estatal dedicada ao estudo e exploração de óleo fora do Brasil. Suas primeiras operações externas foram no Oriente Médio e na África.

Contextos de crise, como no caso dos anos 1970, geraram incentivos para que o Brasil buscasse novos parceiros, ou novas formas de se inserir na economia mundial. No caso do continente africano, houve dois momentos principais de expansão: de meados dos anos 1970 a meados dos anos 1980, e de meados dos anos 2000 a meados dos anos 2010. O contexto do primeiro momento era de emancipação dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP)<sup>2</sup> e consolidação dos outros Estados já independentes. Com enormes desafios à frente, próprios de um histórico colonial que limitava as possibilidades de inserção autônoma nas dinâmicas mundiais, os africanos precisavam construir infraestrutura ao mesmo tempo em que buscavam modernizar sua estrutura econômica e social. Assim, o Brasil foi visto como interessante fonte de investimentos e parceiro no diálogo sobre estratégias de desenvolvimento. As

---

<sup>1</sup> O processo de internacionalização de empresas brasileiras teve início em 1941, com a instalação do Banco do Brasil no Paraguai, mas se intensificou nos anos 1970.

<sup>2</sup> Guiné-Bissau (10/09/1974); Moçambique (25/06/1975); Cabo Verde (05/07/1975); São Tomé e Príncipe (12/07/1975); Angola (11/11/1975).

multinacionais brasileiras de engenharia começaram atuando no Norte da África (Construtora Rabello na Argélia, em 1970; Mendes Jr na Mauritânia em 1975), mas a obra mais significativa seria a construção da Hidrelétrica de Capanda, em Angola, pela Odebrecht, nos anos 1980 – maior projeto até então realizado por uma empreiteira fora do Brasil. Já a Petrobras, através da já mencionada subsidiária Braspetro, investiu em pesquisas na então República Malgache, Egito, Argélia, Líbia e Angola.

O segundo momento de intensificação dos investimentos brasileiros na África se deu na segunda metade dos anos 2000, a partir de quando ocorreu uma elevação dramática neste fluxo. Não só a quantidade de operações de empreiteiras brasileiras no continente se multiplicou, como multinacionais de outros ramos – além da construção civil – também passaram a operar na África: Braskem (petroquímica); Positivo (eletrônicos); InterCement (siderúrgica); Marcopolo (fabricação de veículos); Carmen Steffens (vestuário); O Boticário (cosméticos); Vale (mineração); WEG (máquinas e equipamentos); Pinesso (agricultura), entre outras. É preciso lembrar que neste período o continente africano passava por uma renovação das suas instituições de concertação política (União Africana) e por ambiciosos projetos de desenvolvimento econômico a nível continental (NEPAD – Nova Parceria para o Desenvolvimento da África). Também haviam sido resolvidas questões políticas internas em Estados parceiros do Brasil, como Angola (Memorando de Luena, 2002) e Moçambique (Acordos de Roma, 1992).

Em todos estes casos o financiamento estatal foi essencial para garantir as operações das multinacionais brasileiras. Entretanto, os marcos da década de 1970 como origem do impulso à internacionalização de empresas brasileiras para outros continentes e os anos 2000 como momento de intensificação do apoio para este processo não são frutos do acaso. É preciso perceber as contradições do desenvolvimento do sistema mundial para entender o espaço que se abriu para que um país periférico, como o Brasil, pudesse promover empresas que competissem com multinacionais dos países centrais.

## 1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

O estudo proposto visa a entender o papel das multinacionais no projeto de desenvolvimento brasileiro, à luz da análise sistêmica do capitalismo em sua organização mundial. Para tanto, serão discutidas as relações centro-periferia de modo a compreender as oportunidades para a inserção internacional das empresas brasileiras no continente africano e sua promoção como parte de uma estratégia de projeção e desenvolvimento do Estado.

O estudo busca, portanto, responder a questões em dois níveis. Em termos do sistema mundial moderno, visa a debater como a internacionalização de empresas brasileiras para a África se relaciona ao período de crise/transição da hegemonia americana. Já no nível nacional (brasileiro), a reflexão se coloca em torno da questão sobre se os projetos políticos de diferentes governos brasileiros tiveram papel importante na instalação de negócios brasileiros na África, ou o impulso se deu simplesmente pelas oportunidades econômicas verificadas pelas empresas. Entende-se que a articulação dos dois níveis de análise (mundial/sistêmico e nacional/conjuntural) pode contribuir para a percepção, por um lado, das restrições e constrangimentos oferecidos pela *estrutura* (por exemplo, pela organização político-jurídica do sistema internacional e pelo próprio sistema econômico capitalista), ao mesmo tempo em que, por outro lado, permite observar a capacidade de agência do Estado brasileiro frente a estas restrições e constrangimentos (e aqui a relevância de trazer ao debate uma variedade de momentos políticos e econômicos do Brasil).

O recorte temporal proposto – de 1974 a 2010 – tem como objetivo capturar um período longo o suficiente para permitir a observação de diferentes fases na internacionalização das empresas brasileiras, e verificar como mudanças de regime político, de governo e de maturação do capitalismo no Brasil impactaram nas suas multinacionais. Ao mesmo tempo, o recorte temporal amplo permite incluir momentos de diversidade no cenário político-econômico africano, abarcando desde períodos em que eclodiram importantes guerras civis (entre as quais as de Angola, Moçambique, Congo e Sudão) até mudanças político-econômicas significativas no continente (fim do planejamento central e abertura das economias de Angola e Moçambique, fim do apartheid na África do Sul e independência da Namíbia, para citar alguns). Paralelamente, o período de 1974 a 2010 inclui mudanças significativas a nível mundial, notadamente: fim do sistema Bretton Woods e da paridade do dólar com o ouro (a disponibilidade de dólar vai impactar diretamente na capacidade de empresas brasileiras investirem no exterior); fim da União Soviética e intensificação da globalização (aprofundamento do paradigma neoliberal); crise nos Estados europeus periféricos (que permite a grandes grupos empresariais brasileiros adquirirem corporações portuguesas e espanholas, por exemplo); e introdução de novas tecnologias ao processo produtivo (necessidade de investimentos vultosos em eletrônica, comunicações e infraestrutura vai impactar na posição brasileira no comércio internacional).

Quanto ao recorte espacial proposto, o mesmo justifica-se por dois motivos principais. O primeiro é que o continente africano foi um dos últimos resquílios do

colonialismo europeu formal, o que acarretou graves consequências ao seu desenvolvimento, notadamente se expressando como baixa industrialização, infraestrutura precária e pequeno número de profissionais especializados. Assim, por um lado, os africanos tiveram que importar muitos bens e serviços de fora do continente (por exemplo, serviços de construção), enquanto que por outro lado tiveram uma industrialização tardia, mesmo quando comparada à industrialização latino-americana. No momento em que o Brasil buscava atrair investimentos para a criação de parques industriais, sobretudo nos anos 1950, a maioria de Estados africanos ainda não tinha autonomia política. Quando estes Estados buscaram atrair investimentos para a industrialização, as empresas brasileiras já tinham algumas décadas de experiência, o que torna o processo interessante de ser observado.

O segundo motivo é que, ao contrário de uma expansão para a América do Sul, por exemplo, cuja proximidade geográfica, facilidade logística e ligação política é maior, no caso da internacionalização de empresas brasileiras para a África a maior necessidade de concertação política (por exemplo, para chegar a acordos de padronização técnico-operacional ou jurídica) torna mais fácil a observação das interligações entre o aparato estatal e o setor empresarial. Por outro lado, os momentos em que a política externa brasileira buscou maior aproximação com o continente africano foram aqueles que buscaram fortalecer a posição estratégica brasileira (já que Brasil e África partilham o Atlântico Sul) ou projetar o país de forma mais ambiciosa, como Potência Média, por exemplo.

Embora o continente africano represente um espaço vasto e diverso, a proposta é não delimitar o estudo a um país ou região específica, de modo a observar como as empresas brasileiras se relacionaram às diferentes dinâmicas regionais. Isso se torna viável na medida em que não é de interesse da presente pesquisa um aprofundamento sobre cada caso empresarial, mas sim buscar quais corporações instalaram-se em quais países, em que momento, o que permitiu sua internacionalização e também o que viabilizou/inviabilizou a manutenção das suas operações. A partir destes dados, poderemos relacionar o processo de internacionalização à conjuntura do Brasil e às transformações do sistema mundial capitalista.

Entende-se aqui por empresa multinacional a corporação – pública ou privada – com *operações* no exterior. Excluem-se, portanto, as empresas que tenham apenas representações comerciais fora do país. Esta escolha se deve ao fato de que o estudo não tem como foco exportações/importações, mas a instalação em outros países, ou seja, um patamar mais elevado de aproximação e convergência de interesses. Também estarão

excluídos investimentos financeiros (tais como investimento em ações ou por aquisições de terras), uma vez que serão considerados apenas casos em que uma empresa leva seu *know-how* ou estrutura administrativa para atuar no continente africano. Nesse sentido, serão consideradas por exemplo aquisições de empresas africanas por multinacionais brasileiras, bem como fusões ou *joint ventures*, mas excluem-se os casos em que a corporação brasileira faz um negócio no papel de sócia-investidora.

O recorte para a escolha das empresas diz respeito ao setor de atuação: serão consideradas multinacionais brasileiras ligadas a setores estratégicos, notadamente aquelas com impacto em questões energéticas e de transporte, e que sejam intensivas em tecnologia/ inovação.

## 1.2 OBJETIVOS

A pesquisa tem como objetivo geral analisar a internacionalização de empresas brasileiras para o continente africano no período de 1974 a 2010 como mecanismo do Estado brasileiro para seu desenvolvimento e projeção de poder internacional. São objetivos específicos do estudo:

- a) Desenvolver um aporte teórico-conceitual ligado às concepções de Estado, capitalismo e sistema mundial;
- b) Analisar, historicamente, a internacionalização das empresas brasileiras no continente africano, relacionando os avanços e recuos do processo aos diferentes momentos do sistema internacional;
- c) Discutir em que medida o apoio do Estado brasileiro ao processo de internacionalização de empresas para a África está ligado a uma estratégia de projeção de poder.

## 1.3 HIPÓTESES

Como hipótese geral da pesquisa, sustenta-se que a expansão das operações de empresas brasileiras no exterior foi mais prolífica nos anos identificados como de crise no centro da economia-mundo capitalista.

Paralelamente, é hipótese da presente pesquisa a ideia de que um elemento crítico para viabilizar a inserção de multinacionais brasileiras na África foi o compromisso do Estado – através de iniciativas diplomáticas e políticas, bem como facilidades econômicas. Argumenta-se também que este compromisso do Estado brasileiro com o incentivo à expansão de multinacionais em direção à África está ligado a projetos de tentativa de superação da posição periférica brasileira na Divisão Internacional do

Trabalho. Por fim, sustenta-se ainda que tais projetos estariam associados a uma participação brasileira em trocas capitalista de alto nível, isto é, em uma transformação socioeconômica que tornasse a economia brasileira mais inovadora, e as empresas nacionais com maior capacidade de acumulação e investimento – ou seja, um desenvolvimento capitalista qualificado, superando a ideia de que a industrialização em si seria suficiente.

#### 1.4 JUSTIFICATIVA

O histórico brasileiro de política externa nos traz uma interessante fonte de conhecimento sobre as escolhas dos chefes de Estado e suas respostas à questão do que é interesse nacional. Os momentos de política externa ecumênica, em que houve tentativa de criar novas parcerias de modo a galgar uma posição de maior destaque para o Brasil, estiveram ligados à visão do Estado como propulsor do desenvolvimento econômico, e se refletiram numa aproximação ao continente africano. Já os momentos de política externa alinhada associavam a ideia de que o Brasil conseguiria prestígio ao utilizar, em vez de questionar, os mecanismos de concerto internacional já existentes, privilegiando a aproximação com os “parceiros tradicionais” do país. Consequentemente, estes últimos períodos foram de recuo nas relações Brasil-África. Assim, por se tratar de um espaço em que a inserção brasileira depende de uma certa vontade e articulação política, o continente africano oferece uma rica oportunidade de estudo da relação entre o Estado e o setor privado brasileiro.

Apesar de um levantamento prévio sobre pesquisas acadêmicas a respeito da internacionalização de empresas brasileiras ter mostrado alguns trabalhos publicados no âmbito da Administração e da Economia, não foram encontrados, a princípio, estudos aprofundados da área de Ciência Política sobre o papel do Estado na internacionalização das empresas brasileiras. Sobre o Investimento Externo Direto, apesar de haver estudos sobre os investimentos de estrangeiros no Brasil, não há número expressivo de estudos dos investimentos brasileiros no mundo. No caso africano, os estudos sobre IED proveniente de países em desenvolvimento em geral têm como foco os casos da China e da Índia.

Por fim, este projeto visa dar continuidade à pesquisa sobre política externa brasileira e aproximação com a África, iniciada pela autora durante o Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais.

## 1.5 ABORDAGEM TEÓRICO-METODOLÓGICA

Esta pesquisa parte da ideia de que é preciso fundamentar as análises sobre os acontecimentos históricos na observação das formações sociais envolvidas em tais acontecimentos. Nesse sentido, o ponto de partida para abordar o processo de internacionalização das empresas brasileiras é situá-las dentro de um contexto de competição internacional pela acumulação de capital. Estamos de acordo com Amin (1997) quando argumenta que, a menos que se pense em áreas muito remotas, os Estados hoje subdesenvolvidos não carecem de uma estrutura capitalista. Os espaços marginalizados são necessários para a existência de um centro dinâmico e, portanto, a sua realidade marginalizada é fruto da sua inserção – e não da falta de inserção – neste sistema. Deste modo, ainda que partes do Brasil e do continente africano, no período compreendido, tenham áreas de baixo desenvolvimento (leia-se baixa industrialização, baixos índices de formação, predominância de contratos informais de trabalho, fragilidade institucional), isto não nos leva a buscar uma explicação ou conceitos fora do capitalismo – ao contrário, acreditamos que o próprio conceito de capitalismo, a ser explorado nesta seção, nos traz todos os elementos necessários para compreender tais disparidades.

Wallerstein (2001), Arrighi (1996) e Amin (2006), situam a gênese do capitalismo na virada do século XV para o século XVI, embora o modo capitalista só tenha atingido sua forma acabada no século XIX. Ao utilizar uma perspectiva de *longa duração*, estes autores argumentam que a existência de pessoas ou corporações produzindo pelo lucro, bem como a existência de trabalho assalariado, já eram familiares a outras sociedades há milênios, e por isso são insuficientes para definir o sistema capitalista (WALLERSTEIN, 2006, p. 23-24). Em vez disso, defendem que o capitalismo (ou, no caso de Samir Amin, o que ele chama de pré-capitalismo) identifica-se com a lógica de acumulação, não necessariamente com a combinação clássica “propriedade privada - trabalho assalariado - produção comercial”. Para a presente pesquisa, esta periodização se faz interessante, na medida em que permite entender as expedições navais europeias e a colonização das Américas como parte integrante do processo de amadurecimento do sistema-mundo capitalista moderno.

Ao utilizar o termo “sistema-mundo”, a referência é à formulação original de Immanuel Wallerstein (2006), que o define como um sistema histórico que forma um “mundo em si mesmo”, apesar de não necessariamente cobrir a totalidade dos espaços mundiais, e que pode se expressar como economia-mundo (conforme conceito original de Fernand Braudel) ou império-mundo. O sistema-mundo moderno está dentro da primeira categoria e, portanto, compreende

uma ampla zona geográfica dentro da qual há uma divisão do trabalho e, portanto, significativas trocas internas de bens básicos ou essenciais, bem como fluxo de capital e trabalho. Uma característica distinta das economias-mundo é que *não* são limitadas por uma estrutura política unitária. Em vez disso, há várias unidades políticas dentro de uma economia-mundo, que se ligam frouxamente umas às outras no nosso sistema-mundo moderno na forma de um sistema interestatal<sup>3</sup> (WALLERSTEIN, 2006, p. 23, tradução nossa, grifo do autor).

O conceito de sistema-mundo foi trabalhado por outros autores e encarado como unidade de análise para desenvolver estudos em Ciência Política e Relações Internacionais. Ou seja, em lugar de utilizar, por exemplo, o Estado como elemento central de análise, estes autores utilizaram o sistema em si como objeto. Dentro desta perspectiva, a existência de uma polarização, ou de relações marcadas pela dinâmica centro-periferia, é crucial para o desenvolvimento de corolários teóricos.

(...) o sistema moderno – capitalista – é mundial e é o primeiro sistema a sê-lo. Todas as partes integradas nesse sistema são integradas pelo viés de sua participação em uma divisão mundial do trabalho (...). [A] lei mundializada do valor gera necessariamente a polarização, expressão da pauperização associada à acumulação em escala mundial, que é um fenômeno novo, sem precedentes na história anterior. Ela comanda todos os conflitos maiores que ocupam o proscênio: aqueles que procedem da revolta dos povos da periferia e aqueles que opõem os centros em rivalidade para dominar esse sistema mundial, como também comanda a eficácia das estratégias que se propõem eventualmente a superar o sistema (AMIN, 2006a, p. 66).

A existência de redes de trocas e interações permite-nos falar em “sistemas regionais” muito antigos, mas a dimensão e as características destas trocas e interações desde os séculos XV/XVI tornam-nas particulares ao novo sistema econômico-social em formação. “A América não ‘comercia’ com a Europa; ela é modelada para ser integrada como periferia explorada economicamente pela Europa mercantilista” (AMIN, 2006a, p. 96). Esta modelagem acarretou um imenso fluxo de ouro e prata da América para a Europa, além de um volume gigantesco de lucro fluindo no mesmo sentido em decorrência das plantações americanas – “em 1600, as exportações de açúcar do Brasil representam o dobro das exportações totais da Inglaterra” (AMIN, 2006a, p. 96).

Se utilizamos uma abordagem teórica que observa o capitalismo enquanto fenômeno, não necessariamente limitado ao modo de produção capitalista acabado (isto é, na sua forma industrial), e incluímos nesta perspectiva uma fase inicial, formativa, mas imprescindível à sua posterior consolidação, podemos argumentar que o espaço geográfico onde hoje é o Brasil se tornou parte integrante do sistema de economia mundial capitalista a partir do momento em que sua produção foi voltada à

---

<sup>3</sup> Original: “a large geographic zone within which there is a division of labor and hence significant internal exchange of basic or essential goods as well as flows of capital and labor. A defining feature of a world-economy is that it is not bounded by a unitary political structure. Rather, there are many political units inside the world-economy, loosely tied together in our modern world- system in an interstate system”.

comercialização para acumulação, ainda que a força de trabalho então empregada fosse escravizada. “Onde a acumulação de capital tenha tido prioridade sobre objetivos alternativos ao longo do tempo, podemos dizer que estamos em presença de um sistema capitalista em operação” (WALLERSTEIN, 2001, p. 14). Ao mesmo tempo, esta abordagem permite perceber que a sua participação neste sistema foi modelada (e não natural) para ocupar um lugar determinado no esquema hierarquizado de produção e trocas de uma economia-mundo.

O ouro, prata e capital transferidos das periferias para o centro capitalista entre o século XVI e o XIX foram fundamentais para que a Europa consolidasse sua posição privilegiada.

A concentração de capital nas áreas centrais criou tanto a base fiscal quanto a motivação política para a formação de aparatos estatais relativamente fortes, dotados da capacidade, entre outras, de assegurar que os aparatos estatais das áreas periféricas permanecessem ou se tornassem mais fracos. Por isso, os aparatos centrais puderam pressionar os periféricos a aceitar (e mesmo promover) em suas jurisdições uma maior especialização em tarefas inferiores da cadeia mercantil, utilizando força de trabalho com menor remuneração e criando (reforçando) as estruturas domiciliares que permitiam a sobrevida dessa força de trabalho (WALLERSTEIN, 2001, p. 30).

No lento processo de mudança do sistema de produção feudal para o capitalista, a riqueza deixou de ser majoritariamente estática (terra) e passou a ser móvel (moeda). A força (capacidade militar) progressivamente perdeu sua legitimidade enquanto forma de aumentar a riqueza (invasão e ocupação de territórios), dando lugar à compra e venda de propriedades. Do mesmo modo, em termos das relações internacionais, a guerra – que era, até então, junto ao comércio, a principal forma de “relacionamento” interestatal – cedeu espaço a um compilado de normas, que deveriam regular as interações. Os dois processos são faces de um mesmo fenômeno: a mercantilização crescente de bens ou serviços antes não mercantilizados, com o objetivo de acumular capital (a nova expressão do poder é a disponibilidade de capital, não mais a autoridade política ou religiosa).

Estas mudanças no modo de produção não teriam sido possíveis se, à medida em que a lógica econômica se transformava, também não tivesse se transformado a lógica política. Sem uma estrutura forte a serviço do capitalismo, teria sido impossível fazer valer a primazia da propriedade privada internamente e assegurar a aceitação das regras de convívio externamente. Assim, o Estado na sua forma atual – o Estado-Nação – é parte intrínseca e inseparável do sistema capitalista. A implicação desta premissa teórica para a pesquisa é que o Estado deve ser encarado como mediador tanto das disputas entre classes dentro de um mesmo território, quanto das rivalidades com outros territórios. Entretanto, do mesmo modo que as diferentes classes partem de posições de poder

diferentes em um dado território – e seus interesses são representados de forma desigual na atuação do Estado – também a nível interestatal há uma discrepância na capacidade de cada Estado em promover o que beneficia seus diferentes grupos internos, ou conter o que pode prejudicá-los.

Essa discrepância, expressada na forma da polarização entre centro e periferia, ainda que tenha uma dimensão política, é por natureza econômica, pois se relaciona à

dominância do econômico no modo capitalista, e da submissão direta do político e do ideológico às pressões da acumulação do capital. Por esse motivo, as relações centro/periferias são, de início, de natureza econômica. Ao contrário, se nas épocas anteriores, fenômenos de polarização, no sentido corrente do termo, são igualmente localizáveis, estes possuem uma natureza e uma dinâmica diferentes, porque operam no quadro de sociedades não capitalistas (AMIN, 2006a, p. 73).

Colocar a colonização do que hoje é o Brasil dentro desta perspectiva teórica é importante para entender a sua inserção na Divisão Internacional do Trabalho. O Brasil é, historicamente, um espaço periférico – e isso não é fruto de “falhas” decorrentes da “corrupção” dos seus líderes, tampouco da sua incapacidade em permitir que o capitalismo se desenvolva. Não é pela ausência de capitalismo que o Brasil está na periferia do mundo, mas pela sua profunda integração neste sistema – uma integração tão bem-sucedida que, apesar dos avanços e retrocessos dos últimos séculos, o país continua longe de conseguir romper com uma posição desprivilegiada na DIT.

Esta constatação contribui para a atual pesquisa na medida em que o fenômeno estudado (a internacionalização de empresas) está, como veremos, identificado com elementos *de ponta* do capitalismo moderno: são as grandes empresas, os grandes grupos monopolistas, os mais bem-sucedidos ao se internacionalizar. E as corporações que conseguiram monopolizar setores da economia foram, ao longo do século XX, todas oriundas dos espaços mais avançados do sistema-mundo (Estados Unidos, Europa Ocidental, Austrália e Japão). Assim, ao entrar nesta disputa, quais as condições das multinacionais brasileiras de competirem com suas homólogas americanas, europeias, australianas ou japonesas? E, mais do que isso: que processos próprios do desenvolvimento do sistema mundial capitalista levaram à consolidação de empresas deste tipo originando-se na periferia?

O contraste histórico entre as regiões centrais do capitalismo mundial e suas periferias é algo que a maioria das teorias das Relações Internacionais não consegue explicar. Com frequência, as construções teóricas mais utilizadas partem do pressuposto de que os Estados são formalmente equivalentes, como é o caso do Direito Internacional. Entretanto, mesmo observando cada Estado nacional individualmente, sem tomar o

sistema-mundo como unidade de análise, há uma enorme variedade entre eles, e, portanto, seria impossível que pretendessem atuar de forma análoga no sistema internacional. Esta variedade pode trazer elementos para que Estados localizados na periferia do sistema, como é o caso do Brasil, consigam buscar uma inserção em novas bases.

Outro conceito central para a pesquisa é o de Estado, e aqui o abordaremos, novamente, considerando o Estado no sistema capitalista. Para (KAPLAN, 1970, p. 46–47), as principais características do Estado na estrutura do capitalismo liberal são: distanciamento crescente entre sociedade civil e Estado (pretensão de apresentar este distanciamento como total e necessário); estabelecimento de relações sociais através da concorrência entre indivíduos formalmente livres, iguais e autônomos; surgimento de classes móveis e abertas; atomização, privatização e autonomização dos indivíduos; classes dominantes divididas pela competição entre suas frações. Sem alterar as condições de concorrência/competição e fracionamento da sociedade, o Estado regulamenta as relações entre grupos e indivíduos, de modo a proporcionar a essa sociedade um quadro formal de coesão interna.

Para atingir este objetivo, é indispensável que pareça e, em parte, funcione como “instância relativamente autonomizada, independente e superior em relação a todas as classes e grupos” (KAPLAN, 1970, p. 36, tradução nossa). Entretanto, apesar de que nunca poderá existir uma identificação absoluta e incondicional entre o Estado e uma classe, “o Estado é sempre e em última instância a expressão de um sistema social determinado e o instrumento de classes e frações hegemônicas e dominantes” (KAPLAN, 1970, p. 34), tradução nossa).

Seguindo esta linha de pensamento, concluímos que, ao contrário da mitologia construída sobretudo no século XX, Estado e mercado não são elementos antagônicos. O Estado teve e tem papel estrutural para garantir a defesa da propriedade privada (inclusive propriedade intelectual), a acumulação primitiva, o desenvolvimento de tecnologias, a construção e manutenção de infraestrutura, a constituição de mercados externos (pela via militar ou diplomática) etc.

Cabe fazer uma observação acerca de Estado, poder e aparato estatal. Não necessariamente o grupo que ocupa os cargos de governo é o grupo que exerce poder. Governo e poder são conceitos distintos. Isso porque, por exemplo, numa democracia liberal, há formas de barrar projetos apoiados pelo governo, bem como há formas de influenciar a favor de políticas diferentes, mesmo estando fora dos escritórios da burocracia formal. Por outro lado, a própria burocracia estatal, com o tempo, acaba reunindo certo grau de força própria e pode exercer uma autonomia relativa em momentos

de conflito agudo entre classes ou grupos (KAPLAN, 1970, p. 39). Fundamentalmente, contudo, na medida em que sua função é preservar o sistema e por estar a serviço da ordem estabelecida, o espaço de ação da burocracia estatal é bastante limitado.

A ideia de igualdade dos indivíduos perante a lei é fundamental para o funcionamento do sistema capitalista na sua forma contemporânea. De modo análogo, a ideia de igualdade jurídica entre os diferentes Estados do sistema mundial tem sido fundamental para sustentar a ordem internacional, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial. Em instituições como a Organização das Nações Unidas (ONU), apesar de haver diferentes espaços (Assembleia Geral, Conselho de Segurança etc.), em todos eles segue-se a regra “um país, um voto”.

Merle (1981) discute essa falsa percepção de igualdade e procura mostrar as diferenças de poder entre Estados ao sugerir quatro categorias principais das quais resultam contrastes na capacidade de ação estatal: sua idade (importante porque pode garantir estabilidade – menor propensão a golpes, conflitos territoriais, secessão etc.); seu regime político (diversidade que pode tornar o diálogo interestatal mais difícil); seu tamanho (em extensão territorial ou em população, que faz com que alguns tenham mais “peso” que outros); e suas riquezas e/ou capacidade técnica. No caso do Brasil, temos um país mais jovem do que seus homólogos europeus, com extensão e população mais significativa, mas ao mesmo tempo uma pior distribuição de riquezas para a população. Disto resulta que o potencial de força que pode mobilizar para fins militares ou políticos é menor, mas não irrelevante.

A ideia de que cada Estado tem igual capacidade de influenciar nos rumos da política internacional é conveniente, pois “(...) ao proclamar a igualdade formal de todas as nações, omitem-se as verdadeiras relações de dependência e dominação, determinada por fatores econômicos e sociais” (VIGEVANI *et al.*, 2011, p. 115). Isso ajuda a explicar, em parte, a longevidade do sistema: essas relações, quando ocultadas, são mais difíceis de serem combatidas/alteradas. É preciso naturalizá-las.

O materialismo histórico contribui para identificar os interesses de classe que movem os Estados e, assim, ajuda a desvendar a cena política e as relações internacionais. Aplicado a estudos de política internacional, o materialismo histórico contribui com quatro temas gerais principais, conforme Halliday (1999). O primeiro é a compreensão de que as “ideias, as instituições e os eventos de uma formação societária devem ser percebidos a partir de sua relação com a totalidade e com as formas de determinação material, definidas pelas forças e relações de produção (...)” (HALLIDAY, 1999, p. 74). O principal corolário desta afirmação é que não se pode isolar, numa análise teórica, entes

como Estados ou mesmo o “sistema internacional” de forma abstraída do modo de produção. Para a atual pesquisa, isso implica em remeter as decisões tanto das empresas quanto do Estados brasileiro ao modo de produção.

A partir do momento em que se aplica esta percepção às questões do internacional, uma clara mudança de foco é visível. Assim, o Estado não é mais percebido como uma corporificação do interesse nacional ou da neutralidade judicial, mas sim como *locus* dos interesses de uma sociedade específica, ou de uma formação social definida por sua estrutura socioeconômica (HALLIDAY, 1999, p. 74).

O segundo tema geral proposto por Halliday (1999) é a necessidade de historicizar, ou seja, ter em mente que os fenômenos e eventos que ocorrem no presente estão ligados a fenômenos e eventos do passado, que por sua vez não são “naturais” ou “permanentes”. No caso desta pesquisa, isto se concretiza na necessidade de compreender a posição histórica brasileira na Divisão Internacional do Trabalho e como as políticas doméstica e interna e os grupos sociais têm respondido a isto.

Em terceiro lugar, Halliday (1999) cita a importância de utilizar as classes como elemento de análise. Dentro de uma sociedade, diferentes grupos vão buscar se apropriar dos meios de produção, utilizando para isso estratégias diversas – seja confrontar ou se aliar a outros grupos. Essas disputas e alianças ocorrem dentro e fora dos Estados, por isso sua importância para os estudos de política internacional.

A análise de luta de classes num país é o primeiro passo para compreender formas de Estado, governo e regime, política externa, projeção de poder, estratégia geopolítica, guerra, hegemonia, comércio exterior, abertura econômica, processos de integração regional, formação de organizações internacionais, globalização, etc (BUGIATO; GARCIA; RAMOS, 2017, p. 134).

As classes se relacionam de forma que extrapola o território estatal, tanto se pensarmos em termos de organizações de trabalhadores (no século XX, as Internacionais), mas, sobretudo, organizações de coordenação das elites econômicas (um exemplo recente é a OCDE). Para o atual estudo, esse ponto em especial é central, já que, como aponta Visentini (2019), a noção de *classe* tem a capacidade de conectar as abordagens de Relações Internacionais centradas no Estado àquelas apoiadas no sistema mundial.

As classes dominantes, especialmente a moderna burguesia, agem através do Estado (nacional) para competir com outras equivalentes, bem como buscam certo grau de coordenação global (muito mais eficazes que as de esquerda). Isto se dá através de organizações institucionais ou informais como o Clube de Roma, a Comissão Trilateral, o G-7, o Fórum Econômico Mundial de Davos e a União Europeia, por exemplo. Mas elas também utilizam a dimensão internacional do sistema capitalista como forma de manter sua liderança dentro do próprio Estado-Nação (VISENTINI, 2019, p. 8).

Por fim, Halliday (1999) indica a necessidade de considerar o conflito, e não a segurança, como preocupação central. “O conflito social, dentro e através de fronteiras,

visando à riqueza e ao poder econômico, está presente na origem de inúmeros eventos internacionais” (HALLIDAY, 1999, p. 79). Tomar os conflitos como guias é mais conveniente, pois permite pensar as formas pelas quais ele é gerado, conduzido e resolvido. Nesta pesquisa, este tema se expressa nas tensões sociais e nas disputas intercapitalistas que geram, por exemplo, variações na formulação de política externa.

A política externa de um Estado não pode ser vista como a forma final de expressão do interesse estatal justamente porque os Estados não são unidades sociais monolíticas. Ao mesmo tempo, seria impossível que a atuação internacional de um Estado representasse os interesses de todas as classes e grupos sociais que o compõem, uma vez que muitos destes interesses são antagônicos. Deste modo, o mais provável é que represente ou os interesses da classe que detém o poder (que pode ser, ou não, a classe governante), ou de uma coalizão de forças diversas, cujos interesses estão pouco definidos/desorganizados, ou foram conciliados (SEMENOV, 1966).

Silviu Brucan (1974) argumenta que os estímulos fundamentais da atividade de uma nação na política internacional nascem de relações sociais e nacionais, e são histórica e socialmente relativos, pois dependem e variam de acordo com as condições históricas e sociais, sendo decisivas as contribuições da classe ou grupo dominante para definir o que é o *interesse nacional*. Enquanto que Morgenthau afirma que a política internacional, como toda política, é uma luta pelo poder, Brucan defende que a luta pelo poder, longe de ser a causa principal e determinante da política internacional, foi e é *efeito*<sup>4</sup> de fenômenos mais profundos, que remontam à própria existência da sociedade. Para entender as questões que balizam a política externa brasileira, torna-se necessário, assim, compreender a dinâmica política interna (classes/coalizões que conseguem se organizar para fazer com que seus interesses sejam representados na atuação internacional estatal), já que o entendimento do que é *interesse nacional* varia de acordo com a composição política a cada momento.

Na história da política externa brasileira contemporânea, Lima (1994) identifica que o Ministério de Relações Exteriores articulou dois paradigmas principais de política exterior. “O primeiro consistiu nas distintas interpretações do que se denominou o legado do Barão do Rio Branco. Neste paradigma, os Estados Unidos são vistos como uma potência global e hegemônica no hemisfério ocidental, eixo da política exterior do Brasil”<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Entende a esfera da política como aquela em que todas as desigualdades e diferenças que existem na sociedade humana convergem, chocam-se e encontram expressão.

<sup>5</sup> “El primero consistió en las distintas interpretaciones de lo que se denominó el legado del Barón de Río Branco. En este paradigma, Estados Unidos es visualizado como una potencia global y hegemónica en el hemisferio occidental, y eje de la política exterior de Brasil” (LIMA, 1994, p. 35).

(LIMA, 1994, p. 35, tradução nossa). Este seria o paradigma da aliança especial com os Estados Unidos, e foi particularmente forte no período imediatamente posterior ao golpe de 1964, não só por contar com o respaldo dos atores políticos e econômicos da coalizão vencedora, mas também porque cumpria um importante papel de legitimação, no plano ideológico, do novo governo (LIMA, 1994, p. 41).

O segundo principal eixo de atuação externa brasileiro identificado pela literatura é o paradigma globalista,

cuja origem data do final dos anos 1950 e início dos anos 1960 e tem nos trabalhos do embaixador Araújo Castro sua formulação mais acabada, resulta da articulação, no pensamento deste diplomata, de diversas influências intelectuais. Entre elas se destacam a crítica nacionalista à matriz americanista da política exterior gerada no âmbito do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), mais particularmente nos trabalhos de Hélio Jaguaribe; a visão da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) das relações centro-periferia, em especial o pensamento de Raúl Prebisch, que proporcionou as bases conceituais para a construção de uma identidade econômica dos países latino-americanos e sua emergência como atores coletivos no plano internacional; e, finalmente, a tradição do pensamento realista nas relações internacionais, em particular o conceito do sistema internacional como um âmbito anárquico no qual “a inexistência de um sistema de justiça distributiva entre as nações” faz prevalecer o princípio de autoajuda na conduta dos Estados, conferindo a eles “o direito, e talvez o dever, de promover a defesa ativa de seus interesses nacionais”<sup>6</sup> (LIMA, 1994, p. 35, tradução nossa).

Cervo (2008) e Pinheiro (2004) identificam, em suas pesquisas, que os momentos de mudança entre estas duas principais formas da atuação externa do Brasil não se relacionam necessariamente a mudanças de regime político. Pelo contrário: ambos identificam que durante o regime militar de 1964-1985 houve uma inflexão na condução da política externa (embora divirjam enquanto à periodização), ainda que o regime não tenha mudado. Já durante a democracia, Cervo (2008) mostra que, embora o regime político tenha se mantido, a orientação para a atuação internacional sofreu rupturas. Para Lima (1994, p. 31-32) o fato de que as mudanças na política exterior tenham sido mais pronunciadas entre o primeiro e o segundo governo civil, do que entre os dois últimos governos militares e o primeiro governo civil contribui para demonstrar que

---

<sup>6</sup> “El paradigma globalista, cuyo origen data de fines de los años '50 e inicios de los '60 y tiene en los trabajos del embajador Araújo Castro su formulación más acabada, resulta de la articulación, en el pensamiento de este diplomático, de diversas influencias intelectuales. Entre ellas se destacan: la crítica nacionalista a la matriz americanista de la política exterior generada en el ámbito del Instituto Superior de Estudios Brasileños (ISEB), más particularmente, en los trabajos de Hélio Jaguaribe; la visión de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de las relaciones centro-periferia, en especial el pensamiento de Raúl Prebisch, que proporcionó las bases conceptuales para la construcción de una identidad económica de los países latinoamericanos y su emergencia como actores colectivos en el plano internacional; y, finalmente, la tradición del pensamiento realista en las relaciones internacionales, en particular la concepción del sistema internacional como un ámbito anárquico, en el cual “la inexistencia de un sistema de justicia distributiva entre las naciones” hace prevalecer el principio de autoayuda en la conducta de los estados, confiriéndoles a éstos “el derecho, y tal vez el deber, de promover la defensa activa de sus intereses nacionales”” (LIMA, 1994, p. 35).

no presidencialismo brasileiro o que regula o grau de liberdade ou autonomia relativa da diplomacia é a autorização presidencial, seja por omissão ou delegação de poder – como nos governos Médici (em algumas áreas da política exterior) e Figueiredo – ou por afinidade de pontos de vista, como nos casos dos governos Geisel e Sarney<sup>7</sup> (LIMA, 1994, p. 32-33, tradução nossa).

Quanto à formulação da política externa brasileira, o autor destaca a importância da circulação e debate de ideias, bem como da sua percepção pela opinião pública. A “história das políticas exteriores evidencia as diferentes concepções do destino nacional que intelectuais e estadistas propõem a suas nações, com maior ou menor aceitação por parte da opinião pública, maior ou menor conversão em prática política” (CERVO, 2008, p. 10). Já Pinheiro (2004) realça o papel das instituições neste processo. Há poucos trabalhos acadêmicos sobre política externa brasileira que utilizam o materialismo histórico como opção teórica. Trata-se de tarefa muito difícil, até porque não basta identificar as classes que compõem determinado governo, mas reconhecer os grupos que efetivamente conseguem exercer poder, fazer com que as escolhas políticas sejam aquelas mais favoráveis ao seu próprio interesse.

Uma tarefa de tal magnitude seria impraticável dentro dos limites deste estudo. Assim, optamos por limitar a pesquisa ao questionamento sugerido por Visentini (2004): *em proveito de quem a política externa é formulada?* Julgamos que esta pergunta nos ajudará a identificar as classes beneficiadas pelas escolhas de política externa, algo fundamental para compreender como o Estado brasileiro contribuiu para estimular (ou dificultar) a internacionalização de empresas nacionais.

(...) qualquer estudo empírico mais aprofundado demonstra que os rumos e as decisões da política externa não são definidos pelo conjunto do bloco social de poder que dá suporte a um governo, mas por alguns setores hegemônicos desse bloco. É preciso considerar que, graças à porosidade do Estado moderno, *lobbies* e grupos de interesse conseguem influir em determinadas áreas da política externa. (...) Nesse contexto, é necessário frisar que a articulação entre a política externa e a interna constitui um elemento complexo e não linear. Trata-se de uma *relação dialética*, pois nem sempre existe uma afinidade formal absoluta e, de outro lado, as contradições que por vezes se apresentam entre os dois planos encontram coerência numa dimensão mais ampla. A política externa resulta, *em última instância*, dos parâmetros da formação social que lhe dá origem, e da articulação complexa desta ao meio internacional (VISENTINI, 2004, p. 15).

A capacidade de explicar, num mesmo paradigma, a existência – na longa duração – de espaços periféricos e centrais que não só se inter-relacionam, mas que se sustentam uns aos outros e que dependem uns dos outros, e ao mesmo tempo a capacidade de abarcar a possibilidade de transformação dessa relação, a partir de processos originados das

---

<sup>7</sup>“(…) en el presidencialismo brasileño el parámetro que regula los grados de libertad o autonomía relativa retenida por la diplomacia es la autorización presidencial, sea por omisión o delegación de poder – como en los gobiernos de Médici (en algunas áreas de política exterior) y de Figueiredo – o por afinidad de puntos de vista, como en los casos de los gobiernos de Geisel y de Sarney” (LIMA, 1994, p. 32-33).

próprias contradições do sistema, é o que nos faz optar pelo materialismo histórico como método de análise. Isso não só porque nosso objeto de estudo se localiza na periferia, mas também porque os principais fenômenos estudados – o Estado moderno e a internacionalização de empresas – exigem uma compreensão em perspectiva histórica (que permita perceber suas condições de origem e reprodução).

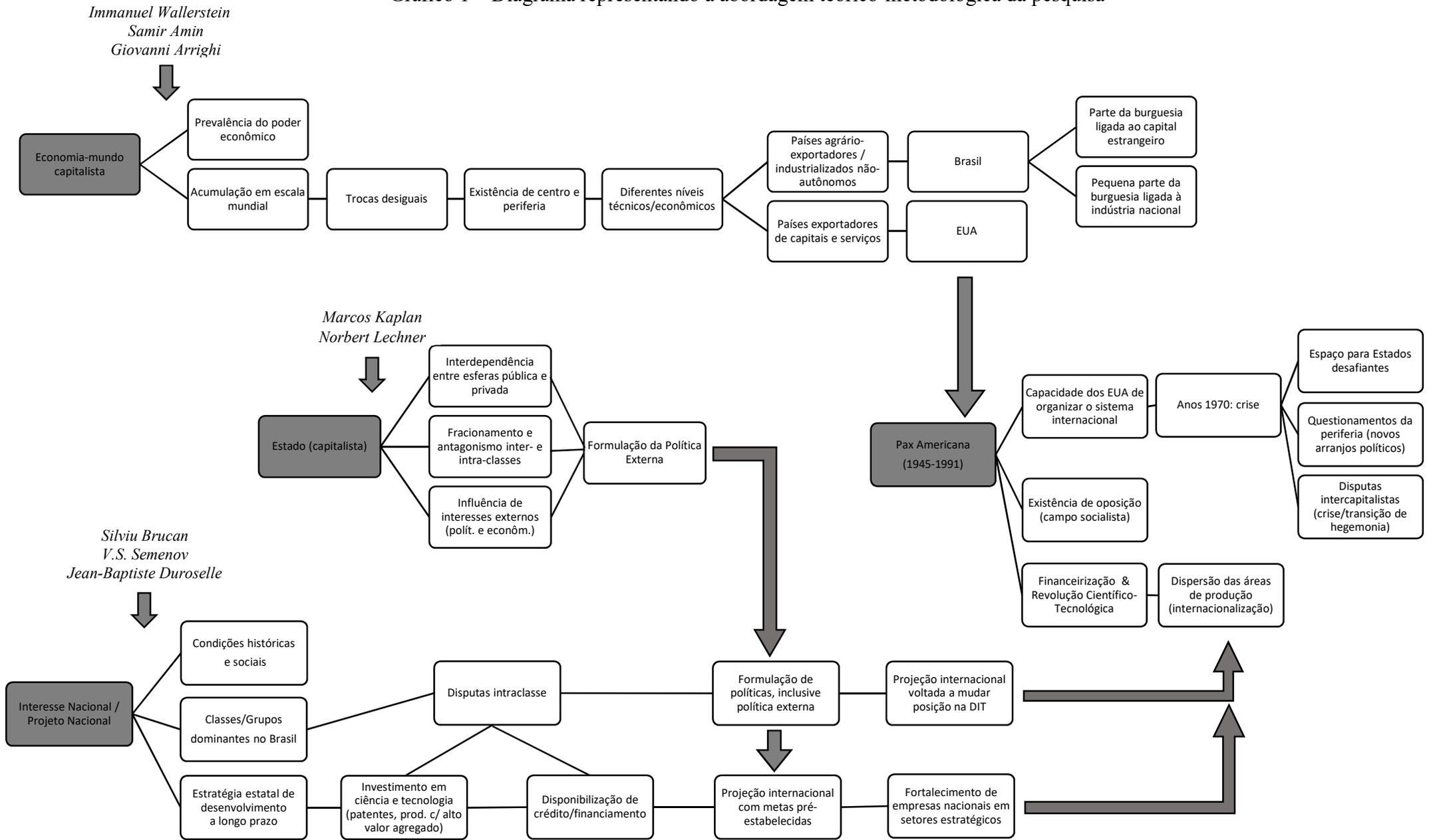
Tendo em mente a ideia de que não há igualdade entre os atores no sistema internacional e de que o Brasil ocupa posição marginalizada, pode-se ligar os dois movimentos teóricos descritos anteriormente, na medida em que a divisão internacional do trabalho da economia-mundo capitalista torna-se elemento central para entender, por um lado, as características do sistema histórico compreendido pela pesquisa, e, ao mesmo tempo, como tal sistema histórico constrange/limita (embora não determine) o raio de ação das diferentes classes/coalizões fazendo-se representadas na atuação externa do Estado brasileiro nos períodos estudados.

Portanto, ainda que se possa identificar momentos de maior alinhamento à potência hegemônica (EUA) e momentos de busca pela autonomia (diversificação de parcerias) no histórico de política externa brasileira, a busca pela autonomia é estrangida pela posição inferior do Brasil, tanto em termos de poder nacional<sup>8</sup> (elemento interno) quanto em termos das questões centro-periferia (elemento sistêmico). De modo similar, os momentos de busca pela autonomia, acreditamos, devem igualmente estar ligados a uma conjuntura sistêmica que permita a colocação em prática de políticas autonomistas (de contrário, a política externa dita autônoma estaria restrita ao discurso) e, internamente, devem estar ligados à preponderância de grupos que desafiam a posição brasileira tradicional na Divisão Internacional do Trabalho. Esta abordagem teórico-metodológica está representada em forma de diagrama no Gráfico 1 , na página seguinte.

---

<sup>8</sup> Outro conceito abordado por (BRUCAN, 1974), *poder nacional* dá conta das bases tecnológico-militares; forças militares e armamentos; moral nacional; coerção política; prestígio internacional e capacidade diplomática – avaliados em termos relativos e não absolutos. O poder nacional é um potencial cujo valor real depende da capacidade política que se tenha para usá-lo e do grau que estiver relacionado com uma finalidade precisa.

Gráfico 1 – Diagrama representando a abordagem teórico-metodológica da pesquisa



## 1.6 TÉCNICAS DE PESQUISA

O levantamento documental e estatístico é a base da atual pesquisa, incluindo consultas tanto a dados disponibilizados pelo governo do Brasil, quanto relatórios anuais das empresas brasileiras com atuação na África. A utilização de registros de jornais e revistas que possam auxiliar o levantamento de dados constituiu fonte complementar para verificar a validade das informações coletadas, bem como para levantar questões que estejam ausentes nas fontes oficiais. Os números relativos a comércio e transações financeiras foram obtidos através de relatórios do governo brasileiro e de organizações internacionais.

Embora inicialmente o trabalho tenha previsto a utilização de entrevistas, a pandemia de COVID-19 dificultou a realização das mesmas. Em uma primeira ida a campo, ao final de 2019, contudo, foram feitas nove entrevistas com funcionários de multinacionais brasileiras, diplomatas e pesquisadores na África do Sul e em Moçambique. As informações buscadas nas entrevistas foram de dois tipos. Primeiro, a confirmação/verificação de dados colhidos em material institucional e na imprensa quanto à instalação de empresas brasileiras na África. Segundo, a avaliação dos resultados obtidos até o momento no processo de internacionalização de empresas brasileiras (se os resultados esperados foram alcançados), o detalhamento deste processo (quantos anos foram necessários até a concretização, principais obstáculos etc.) e expectativas futuras (se há uma tendência à intensificação ou retração das operações brasileiras no continente).

Por fim, a revisão bibliográfica foi essencial para fundamentar a compreensão histórica necessária ao tratamento dos dados obtidos, e seu posterior relacionamento ao contexto político brasileiro e internacional.

## **2 A CRISE DO PETRÓLEO E AS PRIMEIRAS EMPRESAS BRASILEIRAS NO CONTINENTE AFRICANO (1974-1984)**

Os dez anos compreendidos entre 1974 e 1984 foram marcados por um agitado cenário internacional e por mudanças substantivas na situação doméstica do Brasil. Se até o início da década de 1970 a economia norte-americana parecia estar imune a qualquer intempérie, o fortalecimento da Comunidade Econômica Europeia e do Japão mudaram este cenário, diminuindo a distância das suas economias em relação aos Estados Unidos e fabricando localmente produtos antes importados do parceiro americano. Paralelamente, a força da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) também se fazia sentir, pressionando pela valorização da principal e mais estratégica *commodity* energética.

O socialismo parecia avançar pelo mundo, em especial no continente africano: os Estados recém-independentes de Guiné-Bissau, Cabo Verde, Angola e Moçambique; o Governo Militar Provisório da Etiópia Socialista (1975-1987); as Repúblicas Populares da Somália (1969); Congo (1970); Zâmbia (1973); Benin (1975), Madagascar (1975) e Líbia (1977). Por outro lado, após uma longa gestação, que remonta à Conferência de Bandung de 1955, passando por Belgrado (1961) e Cairo (1964), o Movimento dos Não-Alinhados tomou forma, com encontros regulares a cada três anos, maior número de membros e, desde 1976, um nome oficial.

No Brasil, este cenário internacional foi encarado com apreensão, sobretudo devido à dependência da importação de petróleo. Tendo que dispendar mais dólares para arcar com os custos do produto, o país teve que encontrar novas formas de obter moeda forte, o que ajuda a explicar, em parte, o avanço de uma política externa voltada à diversificação de parcerias. Paralelamente, o desgaste do regime militar levou ao início de um processo de transição democrática, conduzido de modo a não comprometer o projeto político instalado em 1964. Para garantir a transição lenta, gradual e segura, tornou-se fundamental evitar rupturas econômicas, de modo que a política externa também foi mobilizada para garantir a continuidade do crescimento econômico pautado pela industrialização e investimento em infraestrutura. Por fim, o amadurecimento do regime militar, após uma década no poder, também levou a uma maior ambição acerca das credenciais estratégicas do Brasil. Com uma conjuntura externa favorável, beneficiando-se do momento de fragilidade da hegemonia norte-americana e da competição entre Alemanha Ocidental, Japão e Estados Unidos – além, é claro, da competição com o bloco socialista – o projeto de Brasil Potência, que incluía a busca por autonomia energética e maior independência industrial (inclusive na indústria bélica) ganhou força.

Nesta seção, buscaremos mostrar como as empresas brasileiras exploraram este momento de dupla oportunidade. Por um lado, do ponto de vista do sistema internacional, havia um espaço aberto para a atuação de novos Estados, não pertencentes ao centro do capitalismo, em dinâmicas de alto nível – como comércio de serviços e internacionalização de plantas fabris – devido às dificuldades da economia norte-americana e à concorrência acirrada entre os países industrializados do Norte. Por outro lado, o momento de transição política interna fez com que os últimos governos militares mantivessem o investimento estatal, linhas de crédito e outros mecanismos, como o *countertrade* (comércio internacional de compensação) que facilitavam o acesso de produtos e serviços brasileiros a outros continentes.

Entretanto, o ponto de inflexão da Pax Americana estava longe de ser um ponto final. Ao longo dos anos 1980 e também os anos 1990, os Estados Unidos mobilizaram suas ferramentas de modo a restaurar seu poderio. Numa decisão unilateral, colocaram fim ao padrão dólar-ouro, gerando enormes perdas financeiras entre seus parceiros europeus e japoneses. A periferia também foi “redisciplinada”, submetida a um aumento nas taxas de juros com escassas possibilidades de renegociação ou simplesmente alijada de linhas de crédito internacionais.

O Brasil buscou resistir ao máximo à pressão norte-americana para se conformar às novas diretrizes econômicas. Até meados dos anos 1980, o projeto de potência não havia sido abandonado e, na ausência de apoio do centro do sistema, o país buscava viabilizá-lo através da ampliação de seus contatos com outros Estados da periferia. A diversificação de parcerias, que já havia sido característica da segunda metade dos anos 1970, se intensificou na primeira parte da década de 1980. Com isso, o processo de internacionalização de empresas brasileiras teve continuidade, em ritmo menos intenso, mas estável, até o final do último governo militar.

## 2.1 A PAX AMERICANA: PONTO DE INFLEXÃO

O processo de internacionalização de empresas, em seu formato contemporâneo, foi largamente dominado por firmas americanas. Em 1971, mais da metade (358 de 650) das empresas multinacionais eram norte-americanas, sendo, do restante, 74 japonesas, 61 britânicas, 45 alemãs, 32 francesas e as outras 80 provenientes de outros países industrializados (KUCINSKI, 1981, p. 9). Por isso, para entender o processo de internacionalização das empresas brasileiras, é preciso primeiro recuar, de modo a avaliar como surgiu tal oportunidade, num contexto largamente dominado pelos Estados Unidos.

Wallerstein (2001) e Arrighi (1996) identificam que, desde o marco do surgimento do capitalismo, houve três grandes ciclos: “a hegemonia das Províncias Unidas (Holanda) em meados do século XVII, da Grã-Bretanha em meados do século XIX e dos Estados Unidos em

meados do século XX” (WALLERSTEIN, 2001, p. 51). Os marcos do início destes ciclos hegemônicos foram sempre a vitória sobre algum desafiante (respectivamente: os Habsburgos, a França e a Alemanha).

Cada uma dessas hegemônias foi breve. Elas terminaram muito mais por razões econômicas que político-militares. Em cada caso, a tripla vantagem econômica – temporária – bateu contra dois rochedos da realidade capitalista. Primeiro: os fatores que possibilitaram maior eficiência econômica sempre podiam ser copiados por outros – não pelos realmente fracos, mas pelos de força média –, e os recém-chegados a processos econômicos novos têm a vantagem de não precisar amortizar o estoque anterior. Segundo: o poder hegemônico tinha o maior interesse em manter ininterrupta a atividade econômica, tendendo portanto a pacificar a força de trabalho com redistribuições internas. Ao longo do tempo, isso diminuía a competitividade e destruía a hegemonia. Ademais, a conversão do poder hegemônico em poder com enormes ‘responsabilidades’ militares – terrestres e marítimas – envolvia um dispêndio crescente de recursos por parte do Estado hegemônico, pondo fim às situações de gastos militares baixos, anteriores à “guerra mundial” (WALLERSTEIN, 2001, p. 52).

Ainda que breves, estes ciclos hegemônicos foram suficientemente fortes para alterar de forma significativa as bases do relacionamento político entre os Estados. Enquanto foram hegemônicas, as três potências estabeleceram, cada uma em seu benefício próprio, as regras do sistema interestatal; dominaram a economia-mundo; conseguiram garantir seus interesses com mínimo uso de força militar; e formularam a linguagem cultural utilizada pelo mundo (WALLERSTEIN, 2006, p. 58).

A última destas fases hegemônicas, chamada por Arrighi (1996) de *Pax Americana*, teve como principal inovação a sua promessa de acolher as demandas dos povos não ocidentais através de um mecanismo institucional – a Organização das Nações Unidas (ONU). Paralelamente, outra mudança significativa foi que o objetivo fundamental a ser perseguido pelos seus membros passou a ser a provisão de subsistência – o bem-estar visto como “consumo em massa”<sup>9</sup>. A fase de hegemonia norte-americana foi mais complexa do que suas predecessoras, pois tinha que lidar com a existência de um novo tipo de Estado (socialista) e um espaço mundial independente (o “Terceiro Mundo”) que influenciou nas relações entre o sistema capitalista e o socialista (AMIN, 1997).

Embora concorde com os elementos fundamentais do paradigma do “sistema mundial”, Samir Amin discorda do método centrado na questão das hegemônias. Ele admite, porém, que os Estados Unidos têm ocupado uma posição de destaque desde o pós-guerra:

O conceito de hegemonia – sempre definido de modo fluido, a meu ver, e por isso pouco científico e frequentemente estéril – não me parece que deva constituir o centro

---

<sup>9</sup> A *Pax Britannica* trouxe o questionamento dos direitos absolutos de governo, levantando a possibilidade de enriquecimento por parte dos súditos proprietários. A *Pax Americana* vai além e coloca em primeiro plano a ideia de bem-estar de todos os cidadãos. Isso deve ser analisado à luz da pressão exercida pela Revolução de 1917 e consolidação da União Soviética, bem como do aprofundamento das relações capitalistas.

do debate. Ao contrário, desenvolvi a ideia de que a hegemonia, longe de constituir a regra, era a exceção na história real, marcada de modo dominante pelo conflito dos parceiros, pondo em xeque a própria hegemonia. A hegemonia dos Estados Unidos, que parece se impor em nosso momento – talvez somente por falta de alternativa no caos – permanece, portanto, como a mundialização nas formas pelas quais ela opera, frágil e precária (AMIN, 2006b, p. 105).

Ainda segundo o autor, o pós-Segunda Guerra Mundial trouxe elementos que lançaram novas bases sobre as relações entre centro e periferia do sistema mundial capitalista. Enquanto que na sua forma clássica, pós-Revolução Industrial, o capitalismo havia se apoiado numa polarização mundial que delegava às periferias a especialização no trabalho agrícola e mineral (ou seja, não industrial), o pós-guerra acabou erodindo este contraste: a periferia se industrializou, mas nem por isso superou sua condição periférica.

Até meados do século XX, havia a percepção de que o principal determinante para a condição periférica era a sua situação agrária. Assim, instituições de pesquisa<sup>10</sup> dedicadas a pensar o *desenvolvimento* com frequência recomendavam o estímulo à industrialização como uma das principais medidas para a superação desta condição periférica. Porém, quando indústrias estrangeiras se instalaram nas periferias, e a polarização mundial se manteve inalterada, houve uma grande frustração em relação a este pressuposto teórico, e foi necessário encontrar novas formas de explicar a Divisão Internacional do Trabalho.

Celso Furtado agregou o papel das diferenças no domínio tecnológico como elemento constitutivo da configuração dual do mundo. Sua teoria do desenvolvimento avança, pois, para nova etapa do pensamento, fundado em forte análise histórica. O subdesenvolvimento teria se constituído como processo histórico e como outra face do desenvolvimento capitalista, desde que alguns centros de inovação tecnológica, situados na Europa, irradiaram sua dominação sobre países ou regiões atrasadas (CERVO, 2008, p. 15).

A respeito do domínio da tecnologia, Amin (2006) lembra que, para sustentar a pesquisa e desenvolvimento de inovações, é preciso poder contar com um Estado “grande e rico”, uma vez que apenas uma entidade de porte estatal seria capaz de arcar com os custos e riscos de tal empreendimento. O autor lista cinco monopólios que o centro capitalista mantém para assegurar a polarização: o domínio da tecnologia; o controle dos fluxos financeiros de envergadura mundial (o capital financeiro teria se tornado o segmento mais mundializado do capital, a partir das crenças de que a moeda seria “uma mercadoria como as outras” e de que o dólar seria uma “moeda universal *de facto*”); o acesso aos recursos naturais do planeta; os monopólios da comunicação e das mídias (para sustentar a narrativa mais conveniente); e o domínio dos armamentos de destruição maciça.

---

<sup>10</sup> Na América Latina, podemos citar como exemplo a CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina, ligada à Organização das Nações Unidas.

Defendo aqui que tais condicionamentos anulam o porte da industrialização das periferias, desvalorizam o trabalho produtivo incorporado nessas produções, ao passo que supervalorizam o pretensão valor acrescentado e ligado às atividades pelas quais operam os monopólios novos em benefício dos centros. Eles produzem, portanto, uma nova hierarquia na partilha do ganho em escala mundial, mais desigual que nunca, tornam subalternas as indústrias da periferia e as reduzem ao status de atividades sob contrato (AMIN, 2006b, p. 108).

Na lógica da Pax Americana, os Estados da periferia, ainda que pudessem atrair empresas estrangeiras para que construíssem parques industriais em seus territórios, e empregassem seus nacionais em atividades industriais, não conseguiriam romper nem com o monopólio tecnológico do centro, nem com o controle dos fluxos financeiros, e, portanto, sua relação de dependência tecnológica e financeira seria perpetuada. Foram pouquíssimos casos, na segunda metade do século XX, de Estados da periferia que conseguiram superar com esta estrutura.

Finalmente, os países periféricos – ao contrário das metrópoles – não conseguem desenvolver Estados que se dediquem, com determinação, ao desenvolvimento e apoio de um capitalismo nacional independente. Em geral, os governos desses países são constituídos de alianças de classe nas quais grupos ligados às atividades de investimento estrangeiro são representados com destaque. Mesmo quando a influência desse capital estrangeiro está ausente na cúpula, as relações subjacentes de dependência tendem a se impor. (...) Qualquer uma das repetidas crises inerentes às economias orientadas para a exportação – um problema crítico do balanço de pagamentos, uma quebra de safra, a incapacidade de saldar a dívida externa ativa – reconduz até mesmo o grupo governante mais independente e decididamente reformista à condição de dependência (...) (MAGDOFF; SWEEZY, 1982, p. 60).

No início dos anos 1970, três eventos mostraram falhas na capacidade econômica, política e estratégica dos Estados Unidos, sinalizando para mudanças estruturais. O primeiro destes eventos foi o fim da conversibilidade do dólar em ouro, no início daquele ano, decorrente do “Choque Nixon” de 1971. A economia americana já vinha dando sinais de desordem, sobretudo na forma de queda da produção industrial: as indústrias mais antigas estavam com capacidade ociosa, ao mesmo tempo em que as novas não tinham magnitude suficiente para tirar a economia da estagnação. Enquanto que a taxa média de crescimento do investimento interno bruto nas nações industrializadas como um todo fora de 5,6% na década de 1960, no período de 1970-1978 esta taxa caiu para 1,5% (MAGDOFF; SWEEZY, 1982, p. 14). Ao mesmo tempo, a inflação não parava de subir e o termo *estagflação* passou a fazer parte do noticiário. O governo americano teve de recorrer ao congelamento de preços e salários.

A demanda europeia e asiática por reconstrução e por produtos agrícolas e manufaturados, que havia estimulado o aumento da capacidade produtiva dos EUA e gerado enorme prosperidade, passou a ser suprida por suas próprias empresas no Velho Continente. Com isso, o “predomínio norte-americano nas exportações de manufaturados (...) sofreu acentuado declínio, de cerca de 30% do total das exportações mundiais de manufaturas em 1953, para 16% em 1965 e apenas 13% em 1976” (MAGDOFF; SWEEZY, 1982, p. 17). Ainda que sua

economia fosse significativamente maior que a dos concorrentes, a inflação e desaceleração americanas fizeram com que os Estados Unidos optassem pela desvalorização do dólar, rompendo com o compromisso assumido em tratado internacional de converter para ouro os dólares de propriedade estrangeira.

Paralelamente, dois outros acontecimentos abalaram a estrutura política e estratégica dos Estados Unidos: a derrota no Vietnã e o desafio dos países produtores de petróleo.

Naqueles anos os americanos apanharam em todos os planos e em todos os cenários mundiais. No sudeste asiático, a derrota do Vietnã foi seguida, em dominó, pela vitória dos comunistas em toda a Indochina concluída em 1974 e 1975. No sul da Ásia, os americanos perderam o controle dos conflitos entre a Índia e o Paquistão, e a União Soviética permitiu-se invadir o Afeganistão em 1979. No Oriente Médio os Estados Unidos perderam o seu principal aliado, em 1979, com a vitória da revolução fundamentalista no Irã e ainda foram obrigados a suportar o humilhante episódio do sequestro dos seus diplomatas ocorrido na mesma hora em que a OPEP infringia um novo ‘choque energético’ nas economias capitalistas. Na África, o fracasso das experiências desenvolvimentistas dos primeiros governos independentes foi dando lugar a regimes que se autoproclamavam socialistas enquanto expandia-se a influência militar soviética na Etiópia, Somália, Angola, Moçambique, Guiné-Bissau, Daomé, Madagascar, Zimbábue e Zaire. E até na América Central, multiplicaram-se as guerras civis em El Salvador e Guatemala culminando com a vitória sandinista na Nicarágua (FIORI, 1997, p. 113–114).

Ainda antes do final de 1973, a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) proclamou um embargo petrolífero aos Estados que haviam apoiado Israel durante a Guerra do Yom Kippur. Até março de 1974, o preço do petróleo quadruplicaria no mercado internacional, causando desabastecimento nos EUA e na Europa. Para um país cuja industrialização esteve ligada de forma tão forte à indústria automobilística – e onde o meio de transporte por excelência é o automóvel de passeio – o embargo expunha um enorme passivo estratégico. Por outro lado, politicamente, significava um desafio daqueles países à ordem americana.

A crise do petróleo foi seguida por uma série de reivindicações dos países do Terceiro Mundo, no âmbito das Nações Unidas, por regras de comércio mais equilibradas. A descolonização havia feito com que o número de países subdesenvolvidos representados na ONU passasse de uma centena. Com o apoio dos socialistas e escandinavos, eles conseguiram aprovar na Assembleia Geral uma *Declaração e Programa de Ação sobre o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica* e, depois, uma *Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados*<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> “Apesar, porém, do vigoroso programa de ação reclamado por esses documentos, os quatro anos decorridos desde sua aprovação pouco mais produziram do que novas conferências e uma incessante controvérsia sobre a maneira de colocar em prática as resoluções da ONU. Cada um dos principais itens da agenda – redução das barreiras às importações de bens manufaturados originários dos países subdesenvolvidos, estabilização da renda da exportação de mercadorias primárias, maior controle das transferências de tecnologia pelos países receptores e renegociação das dívidas (inclusive, quando necessário, moratórias) – acaba, em última análise, inflando nos lucros das nações capitalistas adiantadas. Não é de surpreender, portanto, que os centros imperialistas, forçados a entrar em negociações, venham fazendo um jogo de sabotagens que se reveste de uma das duas formas seguintes: (1) rejeição clara à colocação em prática das reformas propostas e (2) defesa de contrapropostas que constituam

A força política que o Terceiro Mundo conseguiu reunir para fazer os países ricos sentarem à mesa de negociações e, ao mesmo tempo, a rapidez com que as economias europeias e japonesa chegaram à condição de concorrentes dos Estados Unidos são indícios, para Wallerstein (2001) de uma crise na Pax Americana. As brechas deixadas por estes eventos foram significativas e criaram espaço, na lógica do sistema mundial, para a entrada ou fortalecimento de novos atores. Nesse contexto, o Brasil foi um dos Estados a buscar utilizar aquele momento de oportunidade para romper com algumas das suas dependências dos países centrais.

O momento, contudo, durou pouco. Se em 1971 os EUA haviam abandonado o padrão dólar-ouro, no início dos anos 1980 outro movimento unilateral abalaria as estruturas econômico-financeiras mundiais: uma subida vertiginosa na taxa de juros, que passou de uma média de 11,2% em 1979 para 20% em junho de 1980. Ainda enfrentando a estagnação econômica e dificuldade de balanço de pagamentos, os Estados Unidos precisavam atrair investimentos – e decidiram utilizar a credibilidade do seu Federal Reserve Bank (FED) para fazer com que o resto do mundo optasse por aplicar suas poupanças comprando títulos da dívida norte-americana, ainda que isso gerasse uma recessão global. “Dividido, o hegemom opta por seus interesses nacionais e o mundo entra numa profunda crise econômica e política” (FIORI, 1997, p. 108).

Juros altos e generalização de políticas de ajuste macroeconômico de corte deflacionista deflagram forte recessão mundial até 1983, provocando a queda nos preços das commodities e a deterioração dos termos de troca dos países exportadores de matérias-primas, que afeta principalmente os continentes americano e africano (TAVARES; MELIN, 1997, p. 58).

Para os países da periferia, estas medidas se traduziram em quatro choques principais, como explica Medeiros (1997, p. 289). A nova orientação de política econômica norte-americana significou um aumento exponencial nas suas dívidas externas, indexadas aos juros do Tesouro americano (choque de taxa de juros), enquanto que a desvalorização das *commodities* e o recrudescimento do protecionismo nos países centrais fez com que se tornasse mais difícil obter moeda forte para cumprir com seus compromissos junto aos bancos (choque da demanda e de termos de troca). Por outro lado, sua fragilidade econômica afastava a possibilidade de obter crédito em outros bancos, que preferiram concentrar seus empréstimos nos países ricos, em especial os EUA (choque de oferta de capital). A falta de dólares também dificultava a construção de espaços alternativos de comércio, entre os países em desenvolvimento (que poderia ser uma estratégia para tentar driblar o protecionismo dos países ricos).

---

simples fachadas ou se destinam à satisfação de seus próprios interesses, como o de obter fluxos mais seguros de matérias-primas do Terceiro Mundo” (MAGDOFF; SWEEZY, 1982, p. 56).

Sucederam-se crises bancárias e cambiais em três continentes, mas mesmo com a troca do partido no poder em Washington, a orientação foi mantida. O novo presidente, Ronald Reagan, manteve o apoio à subida dos juros e ao receituário de “ajuste estrutural”, que passou a ser elemento obrigatório nos acordos de renegociação firmados entre os países devedores ou em *default* e o FMI. Lentamente, iniciava-se uma mudança na forma de encarar a periferia: deixam de ser “países em desenvolvimento” para transformar-se em “mercados emergentes” (FIORI, 1997, p. 121). A nova terminologia contribuía para esvaziar de sentido as análises que apontavam para os constrangimentos estruturais ao desenvolvimento, na medida em que sutilmente indicava que a responsabilidade pela vitória ou fracasso econômico recaía sobre os próprios Estados periféricos.

## 2.2 A ÚLTIMA DÉCADA DE REGIME MILITAR NO BRASIL

O Brasil não ficou imune às crises no sistema mundial, que se refletiram no país de duas formas principais: econômica e política. Os dois choques do petróleo, o primeiro com efeitos no início do governo Geisel e o segundo no início do governo Figueiredo, implicaram um ônus importante para o balanço de pagamentos de uma nação importadora de petróleo e que tinha no modal rodoviário a sua matriz de transportes. As alternativas oferecidas pelos governos para lidar com o desafio foram, por um lado, aumentar as exportações brasileiras via diversificação de parcerias (para garantir a entrada de moeda forte) e recorrer a empréstimos internacionais. Era importante manter o impacto econômico dos choques de petróleo em um nível mínimo, de modo a evitar que se refletissem internamente em uma crise econômica, o que poderia comprometer a capacidade dos militares de conduzirem a transição política.

Por outro lado, o processo de reabertura no Brasil também foi influenciado pela reorganização do sistema internacional. Não é à toa que o retorno das eleições amplas e periódicas ocorreu de forma quase que coordenada na América Latina. A redemocratização iniciaria pela Bolívia, em 1982; Argentina, em 1983; Uruguai, em 1984; Brasil, em 1985; e Chile, em 1988. Diante de desafios de ordens econômica, militar e ideológica, os Estados Unidos buscaram reforçar sua posição, utilizando as armas que tinham: para combater a ameaça representada pela desaceleração da sua economia, desvincularam o dólar do ouro; para combater as vulnerabilidades estratégicas, investiram na corrida armamentista da “guerra nas estrelas”; e, para garantir a sustentação ideológica, estimularam processos de redemocratização. É notável o papel do discurso sobre a democracia liberal nesta fase final da hegemonia americana. Ainda que representasse um avanço muito pequeno, em alguns casos meramente

uma formalidade, a ideia de redemocratização e de uma “Terceira Onda”<sup>12</sup> rendeu toda uma linha de pesquisa nas Ciências Sociais e tornou-se fundamental para garantir a legitimidade das instituições da liderança norte-americana – que antes disso encontravam-se bastante fragilizadas<sup>13</sup>. “Depois de um curto período de luta política, [as ditaduras militares] foram substituídas com vantagem pela ditadura dos mercados e pelo retorno com força redobrada da dominação americana, sempre em aliança com as elites locais” (MELLO, 1997, p. 22).

Contudo, a reabertura brasileira se diferenciou, na forma como ocorreu, dos países vizinhos. Os militares buscaram manter o controle sobre o processo de transição política, e conseguiram evitar uma prestação de contas à sociedade que comprometesse a sua posição. Por outro lado, do ponto de vista da atuação externa do Brasil, Ernesto Geisel (1974-1979) e João Baptista Figueiredo (1979-1985) retomaram a ideia de diversificação de parcerias – ao contrário do americanismo dos primeiros governos militares, que colocara o Brasil como aliado, às vezes às custas de projetos de longo prazo do Estado brasileiro. As decisões de política externa destes dois últimos governos do regime militar tiveram um profundo impacto sobre o processo de internacionalização das empresas brasileiras.

### 2.2.1 Ernesto Geisel (1974-1979) e os ventos de mudança

O quarto presidente do regime militar, Ernesto Geisel, havia participado ativamente dos movimentos que levaram à tomada de poder em 1964. Seu Chefe da Casa Civil, Golbery do Couto e Silva, também havia sido um dos arquitetos do golpe. Apesar disto, no entanto, ambos se afastaram do dia-a-dia do governo a partir da posse do segundo presidente militar, o General Artur da Costa e Silva. Geisel foi para o Superior Tribunal Militar e Golbery entregou seu cargo na chefia do Serviço Nacional de Informações (SNI) para assumir as funções de ministro do Tribunal de Contas da União. Ambos rejeitavam a adesão à “linha dura”, grupo político-ideológico que havia se formado em torno do general Costa e Silva e ganhava força. Em geral,

---

<sup>12</sup> A ideia de Terceira Onda se popularizou após a publicação do livro de Samuel Huntington, no qual o autor utiliza uma definição estrita de democracia para argumentar que houve, no século XX, momentos marcados por ondas de democratização seguidos por ondas reversas. “Uma onda de democratização é um grupo de transições de regimes não-democráticos para democráticos, que ocorrem em um período de tempo específico e que significativamente são mais numerosas do que as transições na direção oposta durante tal período. Uma onda normalmente envolve também liberalização ou democratização parcial nos sistemas políticos que não se tornam completamente democráticos. Três ondas de democratização ocorreram no mundo moderno” (HUNTINGTON, 1994, p.23).

<sup>13</sup> “Os Estados Unidos, na verdade, estavam a perder a guerra ideológica contra a União Soviética, quando, a pretexto de defender a democracia, sustentavam regimes que a suprimiam e não propiciavam sequer justiça social aos seus povos. Essa e outras incoerências, a evidenciarem, sobretudo, a falta de qualquer substância ética, abateram o prestígio e a autoridade dos Estados Unidos, cuja política exterior, segundo George Kennan e Hans Morgenthau, estava a rastejar e perdera respeito, tanto interna quanto externamente, nos anos 1970 (MONIZ BANDEIRA, 2011, p. 198).

esta ala radical contava com a filiação de militares mais jovens, sobretudo coronéis, que não haviam assistido às revoluções da década de 1920 (GEISEL, 1997, p. 1982).

Entretanto, após dois mandatos de generais “linha dura” (Costa e Silve e Médici) e com o regime tornando-se cada vez mais rígido (censura, perseguições, tortura etc.), surgiu, na dinâmica interna às Forças Armadas, resistência da ala “castelista” (cujos principais nomes eram Golbery do Couto e Silva, Luís Viana Filho e Roberto Campos) a mais um ciclo dos oficiais “linha dura”. Além disso, ao final do governo Médici, a maioria dos grupos de oposição armada havia sido extinta ou estava bastante enfraquecida. Neste contexto, foi levantado o nome de Ernesto Geisel como candidato presidencial, uma vez que atendia tanto aos interesses da “ala castelista”, quanto ao mesmo tempo fazia um aceno à “linha dura”, por seu parentesco com o Ministro do Exército de Médici<sup>14</sup>. Como o mecanismo para a escolha do sucessor presidencial cabia na prática à cúpula das Forças Armadas, a indicação do então presidente Médici se concretizou sem maiores problemas.

Ao assumir em 1974, Ernesto Geisel formou um governo visando promover uma “abertura lenta, gradual e segura”, que lograsse atender à pressão popular por maior participação na política sem, no entanto, deixar que se repetisse o cenário imediatamente anterior ao 1º de abril de 1964, quando as forças de esquerda tinham poder suficiente tanto para pautar o debate político quanto para barrar o avanço de temas contrários à sua agenda<sup>15</sup>. A abertura deveria ser lenta para garantir a manutenção do controle do governo por parte dos militares e dos políticos que os apoiavam, numa transição gradual que minimizasse o papel das organizações de esquerda, trazendo para o próprio regime os méritos da democratização.

Ainda que a ideia de manutenção do projeto político colocado a partir de 1964 fosse consenso entre as diversas alas das Forças Armadas, havia divergências sobre como chegar a este objetivo: o grupo mais moderado buscava avançar a ideia de uma transição gradual em direção a eleições amplas e periódicas, inclusive com participação da oposição, enquanto que a “linha dura” pressionava pelo acirramento da repressão, e tinha um espectro muito mais ampliado do que constituía a oposição. A visão de Geisel e Golbery era que havia indícios de exaustão da abordagem mais repressiva na sociedade brasileira, o que poderia minar não apenas a legitimidade do regime (já bastante comprometida), mas – o que seria mais grave – minar a

---

<sup>14</sup> O general Orlando Geisel, irmão mais velho de Ernesto Geisel, ocupou o cargo de Ministro do Exército de Médici de 1969 a 1974.

<sup>15</sup> “Imaginamos realizar aberturas políticas, mas com o necessário cuidado para *evitar a volta ao passado*. Vivemos um passado lamentável, ao qual o Brasil não pode retornar mais. As aberturas políticas que faremos, e que representam um passo no sentido do aperfeiçoamento da democracia, têm que ser efetuadas com as devidas cautelas para que não voltemos a defrontar-nos com o *espectro de um passado sumamente prejudicial* à vida e ao desenvolvimento do Brasil” (GEISEL, 1979, p. 89, grifo nosso).

legitimidade daquele projeto político<sup>16</sup>, impulsionando a popularidade da oposição à esquerda. Assim, para concretizar a sua ideia de transição lenta, gradual e segura, Ernesto Geisel teria que não apenas controlar a oposição, como já haviam feito os governos militares anteriores, de forma brutal, mas também moderar a “linha dura” dentro dos quartéis.

Entre 1974, ao assumir o governo, e 1979, ao deixá-lo, [Geisel] transformou uma Presidência inerte, entregue a um colegiado de superministros, num governo imperial. Converteu uma ditadura amorfa, sujeita a períodos de anarquia militar, num regime de poder pessoal, e quando consolidou esse poder – ao longo de um processo que culminaria no dia 12 de outubro de 1977 – desmantelou o regime. Quando assumiu, havia uma ditadura sem ditador. No fim de seu governo, havia um ditador sem ditadura. No dia 31 de dezembro de 1978, 74 dias antes da conclusão do seu mandato, acabou-se o Ato Institucional nº 5, o instrumento parajurídico que vigorara por dez anos, por meio do qual o presidente poderia fechar o Congresso, cessar mandatos parlamentares e governar por decretos uma sociedade que não tinha direito a *habeas corpus* em casos de crimes contra a segurança nacional. Antes, acabara com a censura à imprensa e com a tortura de presos políticos, pilares do regime desde 1968 (GASPARI, 2014b, p. 38).

Para garantir uma transição nos moldes do esperado pelos militares e políticos que os apoiavam, era fundamental garantir a estabilidade da economia nacional. Assim, ao se deparar com a primeira crise do petróleo e um cenário de políticas protecionistas nos países desenvolvidos, Geisel buscou utilizar a política externa como ferramenta auxiliar para garantir o suprimento de petróleo e expandir as possibilidades de escoamento da produção nacional. A combinação de crescente protecionismo nos Estados Unidos e Europa, aumento no valor do petróleo (do qual o Brasil era fortemente dependente) e aceleração da deterioração nos termos de troca para produtos primários (especialmente para os tropicais) havia desequilibrado a balança comercial brasileira e reduzira drasticamente a capacidade de investimento e poder de compra no país. Sem um pacote de ajuda externa, o governo optou por recorrer aos bancos privados para obter crédito – e, confiando na estabilidade da economia americana, tomou empréstimos a taxas flutuantes de juros.

Um modelo de desenvolvimento baseado em amplo investimento estatal havia levado à consolidação de empresas fortemente vinculadas ao governo brasileiro, que pressionavam pela manutenção dos contratos. Além disso, temia-se que, ao adotar políticas recessivas

---

<sup>16</sup> Em 1964, a parcela dos políticos que apoiou o golpe militar o fez por acreditar que o governo de João Goulart havia levado a um acirramento das tensões entre as classes sociais e que o regime militar era necessário à “estabilidade” do país, ou, dito de outro modo, para garantir a aprovação de regras que sofriam resistência por parte dos trabalhadores organizados (então bastante mobilizados). Um exemplo deste aspecto foi a Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966, que revogou a estabilidade por tempo de serviço (então garantida ao completar-se dez anos de emprego na mesma empresa), permitindo a demissão sem justa causa, mediante pagamento de Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Paralelamente, muitos destes políticos também apoiaram os militares como forma de suprimir a oposição – o que realmente ocorreu. Entre 10 e 14 de abril de 1964, 102 políticos, além de desembargadores, líderes sindicais, jornalistas, dentre outros tiveram seus direitos políticos cassados, e 122 oficiais foram transferidos para a Reserva (77 do Exército, 14 da Marinha e 31 da Aeronáutica).

impopulares, isso pudesse gerar um descontrole sobre a transição para o governo civil. A saída encontrada foi a de aliar os empréstimos internacionais a uma atuação externa mais diversificada e ativa, enquanto que internamente promovia-se uma série de investimentos através do II Programa Nacional de Desenvolvimento (PND). “A percepção da segurança nacional confundia-se, assim, com a do próprio desenvolvimento econômico autossustentado, o que implicava a necessidade de reduzir, senão eliminar dependências externas (...)” (MONIZ BANDEIRA, 2011, p. 190).

Do ponto de vista da política externa, esta estratégia se traduziu na forma de: ênfase na promoção comercial, sem descartar novos parceiros; diversificação de fornecedores de energia para o Brasil, de modo a assegurar o abastecimento; manutenção de uma relação próxima com os EUA e Europa Ocidental, para garantir linhas de crédito; e, após o impacto do aumento das taxas de juros norte-americanas (já no governo Figueiredo), reivindicações por maior espaço de participação do Brasil em órgãos financeiros internacionais, como o FMI.

A reação aos problemas econômicos enfrentados pelo Brasil durante a gestão de Geisel materializou-se na alteração e/ou no aprofundamento das relações exteriores. Naquele momento, o país já alcançara níveis importantes de inserção internacional. A atuação externa do Brasil tornava-se ainda mais urgente diante da conjuntura internacional hostil e do fato de o regime militar ter piorado a distribuição de renda, o que ocasionou a redução do mercado interno em relação às dimensões da economia (PEREIRA, 2010, p. 91).

Uma das primeiras medidas do governo foi estreitar o relacionamento com os países produtores de petróleo no Norte da África e Oriente Médio, como Líbia, Argélia, Iraque e Irã. Esta estratégia foi qualificada através da criação da Braspetro, subsidiária internacional da Petrobras, cujo objetivo era prospectar óleo no exterior, inclusive através da criação de *joint ventures* com empresas estrangeiras. “Assim, evidencia-se a posição brasileira de não assumir uma postura passiva diante da crise, tentando contornar os altos preços do petróleo” (CANANI, 2004, p. 34).

Para isso, precisou contar com uma forte liderança à frente do Itamaraty, com a qual pudesse estabelecer uma relação de contatos frequentes<sup>17</sup>. Pinheiro (2004) afirma que a relação especial estabelecida entre o presidente e seu ministro foi essencial para garantir a realização do planejamento de projeção internacional do Brasil: “(...) as ideias de Silveira sobre a política externa brasileira encontravam em Geisel não apenas um simpatizante, mas principalmente a garantia da sua implementação” (PINHEIRO, 2004, p. 47).

---

<sup>17</sup> Além dos encontros formais, o Ministro também tinha o costume de telefonar ao presidente aos domingos, “para falar sobre os problemas que tinha em pauta” (GEISEL, 1997, p. 359).

Nascido no Rio de Janeiro, Azeredo da Silveira vinha de uma família muito envolvida com política. Seu pai, gaúcho, fora deputado federal pelo Mato Grosso e pelo Distrito Federal. Seu bisavô fora presidente da Província de Pernambuco no Brasil Imperial, além de ter exercido o cargo de Ministro das Relações Exteriores do Império após a Guerra da Tríplice Aliança, no período em que se negociou a paz com o Paraguai (SILVEIRA, 2010, p. 17). Ingressou muito jovem ao serviço diplomático brasileiro e serviu primeiro em Cuba (no governo de Grau San Martín) e em seguida na Argentina (governada por Perón). Nos primeiros anos do Regime Militar, serviu em Genebra, tendo chefiado as delegações do Brasil na primeira grande reunião do Grupo dos 77<sup>18</sup>, em Argel, em 1967, e na 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (II UNCTAD), em Nova Délhi, na Índia, em 1968.

A marca distintiva da gestão Azeredo da Silveira era a crença de que países como o Brasil poderiam flexibilizar de alguma forma o sistema internacional, apesar de toda a sua rigidez e assimetria, obtendo uma posição mais favorável. Enquanto esteve no cargo,

operou uma das transformações mais profundas no comportamento internacional do Brasil. Com uma política externa ambiciosa e ousada, o país abandonou o tradicional alinhamento a Portugal em questões coloniais e reconheceu a independência dos países africanos de língua portuguesa. Trocou o apoio a Israel por uma política de aproximação com os países árabes no Oriente Médio. Reconheceu a China de Mao e outros regimes de esquerda apesar de ser uma ditadura anticomunista. Em Brasília, Silveira desenhou um plano para isolar a Argentina e projetar a influência brasileira na América do Sul. Negociou em segredo com a Alemanha Ocidental o maior projeto de transferência de tecnologia nuclear existente à época e convenceu França, Itália, Grã-Bretanha e Japão a assinarem documentos que formalizavam a excepcionalidade do Brasil nas relações internacionais. Com os Estados Unidos, criou um marco para facilitar o trabalho conjunto sempre que isso fosse útil, possível e palatável. Quando o projeto fracassou, Silveira patrocinou uma política de ativo distanciamento da superpotência (SPEKTOR, 2010, p. 9).

A diversidade de parcerias que o Brasil cultivou neste período fez com que o chanceler batizasse a orientação diplomática de “Pragmatismo Responsável e Ecumênico”. Visentini (2004) afirma que, principalmente devido a esta multilateralização, o Brasil desenvolveu nos anos 1970 e 1980 uma “diplomacia de largo alcance”, que não se limitou à busca de novos parceiros no mundo capitalista desenvolvido, mas também buscou alcançar uma “inter-relação soberana entre parceiros de grandeza equivalente” com potências médias do Terceiro Mundo e do campo socialista.

Desde a adoção da política de “substituição de importações”, duas décadas antes, o Brasil contava com elevada produção industrial, mas a crescente inflação e lenta recuperação dos salários comprometiam o poder de compra da maioria dos brasileiros, gerando um desequilíbrio

---

<sup>18</sup> Grupo fundado em 15 de junho de 1964 pela “Declaração Conjunta dos Setenta e Sete Países” emitida na 1ª Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD).

entre oferta e demanda. Assim, desde a década anterior havia-se buscado vender a produção para mercados externos (parceiros tradicionais ou novos) como forma de fazer com que as empresas conseguissem escoar, pelo menos em parte, seus estoques<sup>19</sup>. Com a crise do petróleo, entretanto, os parceiros tradicionais do Brasil (Estados Unidos e Europa Ocidental) adotaram uma política protecionista e reduziram as compras de produtos brasileiros. Isso gerou certa frustração na cúpula do governo brasileiro (GEISEL, 1997) e o interesse econômico pela diversificação de parcerias acabou por impulsionar a política externa autonomista, “a ‘vontade de potência’, de elevar o País a um patamar superior no concerto das nações” (SANTANA, 2003c, p. 544).

A busca por novas parcerias encontrou na África uma opção importante, tanto como destino de exportações, quanto como apoio político (por exemplo, para um voto favorável ao Brasil na questão Itaipu-Corpus), aliado estratégico (para o fornecimento de petróleo e para um alinhamento em relação ao Atlântico Sul) e, ainda, como novo lócus de atuação das empresas nacionais. “O Brasil, na verdade, buscou aproveitar as brechas políticas, a fim de promover a sua própria expansão econômica, apresentando-se aos países da África e do Oriente Médio como alternativa de mercado, em substituição à Europa Ocidental e aos Estados Unidos (...)” (MONIZ BANDEIRA, 2011, p. 195).

Em retrospectiva, o Brasil havia buscado retomar um relacionamento mais próximo com o continente africano no início dos anos 1960, no contexto da Política Externa Independente (PEI), quando o Itamaraty criou uma nova unidade administrativa, a Divisão de África, “a qual [abrigou] diplomatas brasileiros que se haviam envolvido em assuntos africanos na ONU, na década de 1950” (SANTANA, 2003b, p. 143). Foram abertas as embaixadas de Acra (Gana), Lagos (Nigéria), Nairóbi (Quênia) e Dacar (Senegal), “além de outras medidas de caráter prático, como a concessão de bolsas de estudo a estudantes africanos e o início de projetos visando ao estabelecimento de rotas marítimas para a África atlântica” (SANTANA, 2003b, p. 143). Também na época foram realizadas missões de prospecção no continente africano, como a liderada pelo deputado Coelho de Souza (PL-RS), que visitou Gana, Costa do Marfim, Nigéria, Guiné e Camarões (SANTANA, 2003b, p. 143). Foi criado o Instituto Brasileiro de Estudos Afro-Asiáticos (IBEAA), no âmbito da Presidência da República, em 1961.

No governo seguinte, o primeiro governo militar, contudo, a prioridade deixou de ser o contato com os novos países independentes, e foram reforçados os laços com as colônias portuguesas (a Câmara de Comércio Luso-Brasileira incrementou negócios com Angola e

---

<sup>19</sup> Santana (SANTANA, 2003a, p. 115) lembra que desde a adoção do Plano de Ação Econômica do Governo em 1967, o Estado passa a estimular as exportações através de isenções fiscais e abertura de linhas de crédito.

Moçambique) e com a África do Sul do *apartheid*. Foi inaugurada a ligação aérea Rio de Janeiro – Luanda – Johannesburgo. Em 1968, já na gestão Costa e Silva, os contatos começaram a diversificar-se, a partir da inauguração das linhas marítimas regulares para Dacar, Monróvia, Tema, Takarodi, Lagos, Luanda e Lobito (SANTANA, 2003b, p. 151) e da tentativa de formação de alianças. Uma “missão chefiada pelo presidente do Instituto Brasileiro do Café [visitou] Tanzânia, Etiópia, Quênia e Uganda em busca de uma solução conjunta para a problemática da superprodução do café” (SANTANA, 2003b, p. 150).

Mas a viagem histórica ao continente africano seria realizada apenas no governo Médici, quando o seu chanceler, Gibson Barbosa, foi a nove países africanos em 1972 (tornando-se o primeiro Ministro de Relações Exteriores brasileiro a fazê-lo): Costa do Marfim, Gana, Togo, Daomé, Zaire, Camarões, Nigéria, Senegal e Gabão; e outros dois em 1973: Quênia e Egito. Entretanto, apesar de inegavelmente histórica, e simbólica do restabelecimento e revalorização da África por parte do Brasil, esta viagem se restringiu a “países politicamente moderados e cuja independência não decorreu de uma guerra de libertação” (SANTANA, 2003b, p. 154). Apenas na gestão Geisel é que o Brasil passaria a adotar um discurso sem ambiguidades em relação ao continente africano, marcado notadamente por uma condenação mais enfática (e com reflexos práticos) ao *apartheid* do que governos anteriores.

A postura autônoma do Brasil em relação aos temas da agenda internacional, a exemplo da questão colonial africana e as exportações bélicas para o Oriente Médio podem ser percebidas como desdobramentos inevitáveis da projeção de uma potência média, que buscava dar vazão às suas potencialidades econômicas, políticas e diplomático-militares (PEREIRA, 2010, p. 111).

O Ministro Azeredo da Silveira entendia que o lema africano era a independência e a constituição de Estados nacionais e que, na sua busca por autonomia, estes países com frequência não queriam se submeter às superpotências, muito menos às antigas metrópoles, o que tornava o Brasil uma opção viável. O comércio com a África aumentou exponencialmente no governo Geisel. Alguns jornalistas chegaram a especular que a Nigéria ultrapassaria a Argentina em trocas comerciais com o Brasil (o que não ocorreu, devido ao aumento simultâneo do comércio com os argentinos). Mas estes resultados positivos só foram viáveis por conta do apoio político do Brasil à descolonização africana, alterando dramaticamente a posição adotada até então.

A política de compreensão e entendimento com a África se tornou efetivamente possível a partir do governo Geisel pois, anteriormente, apesar de esforços diplomáticos, como os que Gibson fez em sua viagem, a ‘hipoteca’ portuguesa impedia que se criasse confiança e não permitia desenvolvimentos maiores (GUERREIRO, 1992, p. 190–191).

(...) se não tivéssemos tido uma posição clara sobre Angola e Moçambique não teríamos nenhum comércio com a Nigéria. É importante deixar bem claro que a Nigéria só se aproximou de nós pela nossa compreensão em relação aos problemas

africanos e pela nossa posição anticolonialista. (...) Nós, de caixeiro-viajante em punho, não teríamos *já* conquistado os mercados africanos (SILVEIRA, 2010, p. 105, grifo do autor).

Assim, a “correção de rumos” em relação à política de solidariedade com Portugal e à política de *apartheid* com a África do Sul, embora tivesse seus ônus para o relacionamento com estes dois países, abriu uma vasta gama de oportunidades e um número muito maior de novos parceiros para o Brasil – parceiros estes que tinham potencial para se tornarem grandes consumidores de produtos manufaturados e serviços brasileiros, além de serem fornecedores de petróleo, matéria-prima escassa e altamente disputada. Além de repudiar a política do *apartheid* sul-africano de forma mais enfática, condenando inclusive a ocupação ilegal da Namíbia e defendendo sua independência sob a condução da *South West African People’s Organisation* (SWAPO), o Brasil passou a apoiar a autodeterminação do Saara Ocidental, seguindo o posicionamento da Organização da Unidade Africana (SANTANA, 2003b, p. 158). Na Assembleia Geral da ONU de 1974, o Ministro Silveira fez questão de citar, em seu discurso, o revolucionário guineense Amílcar Cabral, que havia liderado por dez anos, até sua morte, no ano anterior, a luta armada pela independência de Guiné-Bissau e Cabo Verde. Alguns meses antes, no dia 18 de julho de 1974, o Brasil havia reconhecido a independência de Guiné-Bissau.

A política africana do Brasil no período foi fortemente apoiada pelo aparato estatal. Azeredo da Silveira visitou Senegal e Costa do Marfim. O Itamaraty abriu 14 novas embaixadas no continente<sup>20</sup>, no Alto Volta; Angola; Cabo Verde; Gabão; Guiné; Guiné Equatorial; Maurício; Moçambique; Reino de Lesoto; Reino da Suazilândia; República da Libéria; República Popular do Congo; São Tomé e Príncipe; e Serra Leoa (DIGOLIN; ASSIS; AGATA, 2016). O MRE organizou feiras em: Gana, Congo-Kinshasa, Nigéria e Moçambique (SANTANA, 2003b). O Brasil fez ainda uma das cinco maiores contribuições ao Fundo Africano de Desenvolvimento (FAD), cerca de US\$20 milhões (SANTANA, 2003a, p. 121). Em termos de estrutura financeira, a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (Cacex) teve papel de destaque no apoio à ação de empresas brasileiras, e as relações comerciais tiveram um “importante suporte no Banco do Brasil (com agências em Abidjan, Lagos, Cairo, Casablanca, Dacar, Libreville e Túnis), e no Banco Real (agência em Abidjan) [que] facilitavam a ação das empresas e o financiamento às importações africanas de produtos brasileiros” (SANTANA, 2003a, p. 120). No âmbito privado, a Varig criou neste período voos semanais do Rio de Janeiro a Lagos.

<sup>20</sup> Em 1974, havia seis embaixadas do Brasil na África Subsaariana, das quais, cinco estavam na África Atlântica: Abidjan (Costa do Marfim), Acra (Gana), Dacar (Senegal), Kinshasa (Zaire) e Lagos (Nigéria); e uma estava na África Oriental, em Nairóbi (Quênia).

O governo Geisel recebeu em Brasília dois chefes de Estado africanos: o presidente do Gabão, Albert-Bernard Bongo, e o presidente do Senegal, Léopold Senghor. Em janeiro de 1979, veio ao Brasil o vice-presidente da Nigéria, com quem foram firmados seis acordos (VISENTINI, 2004, p. 243–244). Além destes, também visitaram o Brasil neste período os ministros de Negócios Estrangeiros de Zâmbia, Togo (que adquiriu aviões Xavantes e negociou o treinamento de pilotos no Brasil), Quênia, Guiné-Bissau, Lesoto, Gâmbia, Alto Volta, Nigéria e Senegal; os ministros da Educação da Costa do Marfim e de Cabo Verde; os ministros de Comércio da Libéria e de Gana; o ministro dos Transportes e da Indústria e Comércio da Mauritânia (que firmou um Protocolo Comercial com o Brasil); o ministro de Minas e Indústria da Zâmbia; o ministro dos Transportes da Argélia (com quem foi firmado um acordo de Transporte e Navegação Marítima); e o ministro do Desenvolvimento Industrial e do Meio-Ambiente do Senegal (SILVEIRA, 2010, p. 99; VISENTINI, 2004, p. 271).

A reaproximação com a África, entretanto, enfrentou resistência das ex-metrópoles europeias. Em 1975, a Convenção de Lomé, “firmada entre a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e suas ex-colônias da África, Caribe e Pacífico, conferiu vantagens para a Europa no relacionamento comercial com esses países” (VISENTINI, 2004, p. 244). Somente oito países africanos não assinaram a Convenção, mas a maioria destes deixou de assinar porque já tinha outros acordos vigentes com a CEE. Ainda que a Convenção não representasse uma barreira absoluta, era um desafio importante para a inserção de produtos brasileiros no mercado africano.

Mesmo assim, entre 1972 e 1977, o Brasil conseguiu aumentar em seis vezes as suas exportações para a África, saltando de US\$90.390 para US\$ 568.987 (SANTANA, 2003b, p. 160). O destino dos produtos brasileiros no continente, que até o governo Médici eram sobretudo as economias do Norte (Argélia, Líbia e Marrocos) e a África do Sul, se diversificou, passando a incluir também o Gabão, Congo e Angola, ao mesmo tempo em que a África do Sul perdeu espaço (VISENTINI, 2004, p. 244). Em termos qualitativos, essas exportações também mudaram de perfil: enquanto que, “em 1971, 15% das exportações para a África era de manufaturados, em 1978 esse índice [atingiu] 81%” (SANTANA, 2003b, p. 160).

Talvez o caso mais emblemático da aproximação brasileira com a África durante o governo Geisel tenha sido o de Angola. O Brasil foi o primeiro país a reconhecer a independência de Angola, sob o comando do Movimento Popular de Libertação de Angola

(MPLA)<sup>21</sup>, estabelecendo relações diplomáticas com o governo de transição instalado em Luanda, em 27 de fevereiro de 1975. Isso o tornou o único Estado a ter um representante diplomático na capital angolana durante todo o período até a declaração de independência, em novembro. O Conselho de Segurança Nacional (CSN), formado por sete membros<sup>22</sup> havia produzido um relatório, contando com informações da chancelaria brasileira, que constatava ser remota a possibilidade de derrota do MPLA em Angola e que, ademais, se o Brasil não reconhecesse o MPLA, de orientação soviética, e este vencesse a guerra, seria muito difícil manter a missão brasileira que funcionava em Luanda e dar cobertura aos crescentes interesses brasileiros no novo país. Ao mesmo tempo, caso o MPLA não vencesse a guerra, e saísse vencedora a Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA), de orientação pró-ocidental, seria mais fácil manter e desenvolver a missão diplomática do que no primeiro caso (GUERREIRO, 1992). Ademais, o Ministério de Relações Exteriores (MRE) argumentava que a decisão era coerente com a nova orientação anticolonial e pragmática da política externa brasileira, além de, paralelamente, servir aos interesses ocidentais, na medida em que ofereceria uma alternativa aos angolanos (para além do alinhamento com os soviéticos).

Em tais circunstâncias, o Brasil, cujas relações com Portugal passaram também a enfrentar dificuldades, não podia senão reconhecer os governos de esquerda instalados naqueles países. Se não o fizesse, eles ficariam inteiramente à mercê da União Soviética e de Cuba, em uma região que o Brasil considerava sua fronteira oriental (MONIZ BANDEIRA, 2011, p. 194).

Após uma guerra violenta pelo controle do espaço estratégico angolano, os portugueses acabaram assinando os Acordos de Alvor, selando a retirada de suas tropas de forma gradual até novembro de 1975. O governo da Angola independente passaria então às mãos dos três movimentos de independência, com a colaboração de oficiais portugueses para a transição. Apesar do acordo, uma guerra civil deflagrada imediatamente no momento da independência só teria seu desfecho em 1992. Antes do final do conflito, entretanto, o MPLA conseguiu o controle da capital (Luanda) e da extração do petróleo, de modo que a avaliação do Itamaraty se confirmou como acertada. Enfrentando resistência interna<sup>23</sup>, o Brasil havia se posicionado

---

<sup>21</sup> Em meados dos anos 1970, Angola contava com três grupos principais disputando a liderança do movimento de libertação nacional, com clivagens não apenas políticas, mas também étnicas. Cada grupo tinha uma relação mais próxima com determinados atores estrangeiros, que lhes forneciam treinamento militar, financiamento e armas.

<sup>22</sup> Os três ministros militares, o chefe do Estado-Maior das Forças Armadas e os chefes do Estado-Maior do Exército, Marinha e Aeronáutica.

<sup>23</sup> Mesmo apoiado nos pareceres do CSN e do MRE, Geisel enfrentou resistência dos seus demais ministros a respeito da decisão. Em seu depoimento, ele conta que sua resposta foi que “Angola é fronteira marítima com o Brasil. Nossa fronteira oriental é toda a costa oeste da África. Então não vamos ter relações com um país fronteiriço? Além disso, Angola é descendente de Portugal, fala como nós, a mesma língua! E há outro interesse: as perspectivas são de que o litoral angolano tenha petróleo, e nós poderemos obter suprimento em Angola. (...) No passado sempre transacionávamos com Angola e agora temos interesse em trazer petróleo de lá” (GEISEL, 1997, p. 365).

de forma não-automática, contrariando o interesse dos Estados Unidos, mas confiando na percepção da missão enviada a Luanda. A atitude brasileira também teve como consequência a criação de uma relação de profunda confiança entre Brasil e Angola, o que se concretizou na forma de contratos de longo prazo de compra de petróleo angolano e empréstimos brasileiros visando à reconstrução do Estado africano, com participação massiva de empresas brasileiras. Devido à guerra civil angolana, contudo, a maior parte dos frutos só se concretizaria a partir de meados dos anos 2000.

O reconhecimento da independência de Angola fortaleceu a imagem do Brasil no sistema internacional, particularmente entre os países do Terceiro Mundo, dando maior receptividade às propostas mercantis brasileiras. A dimensão Sul da cooperação internacional do Brasil teve um gradativo crescimento a partir da resolução do caso angolano, com a expansão do comércio com os países árabes. Do lado angolano, o presidente Agostinho Neto mostrou vivo interesse em receber toda cooperação econômica brasileira possível, incluindo a presença da Petrobras na exploração do petróleo angolano (SANTANA, 2003b, p. 159).

Além da questão meramente econômica, Geisel considerava particularmente estratégica a relação com a África para evitar conflitos no Atlântico Sul e manter certo nível de controle sobre ingerências externas naquele espaço. Isto se concretizou na forma de relações cuja agenda não necessariamente passava pelos temas pautados pelos norte-americanos e europeus, mas que eram de interesse dos dois lados do Atlântico. Assim, foi possível explorar mecanismos como o *countertrade* – comércio que utiliza *commodities* como lastro – que naquele momento beneficiava tanto brasileiros, quanto africanos, já que nenhuma das partes dispunha de abundância de moeda forte para fechar negócios internacionais. O estabelecimento deste mecanismo abria grandes oportunidades para o estabelecimento de multinacionais brasileiras, especialmente nos casos de países exportadores de petróleo, como a Nigéria, Gabão, República do Congo, Líbia e Argélia, que dispunham de grande volume de mercadoria para realizar trocas de compensação.

### 2.2.2 João Baptista Figueiredo (1979-1985) e a transição

Ainda durante o governo Geisel, foram lançados os fundamentos para uma transição do poder dos militares para os civis. As eleições de 1974 haviam indicado o amplo apoio que o MDB angariava. A ARENA perdera a maioria de dois terços no Congresso, “condição necessária para a aprovação de quaisquer emendas constitucionais, [e, com isso] a ditadura perdera a capacidade de produzir um projeto autônomo de reforma política” (GASPARI, 2014a, p. 349). Tornara-se evidente a perda de popularidade dos militares, e o avanço da oposição, mesmo com todas as restrições impostas pelos atos institucionais, sinalizava para um protagonismo que preocupava os militares e seus apoiadores.

Buscando reverter este quadro, Geisel iniciou uma abertura do regime – uma abertura que, no entanto, era controlada pelo próprio regime, que ditava seu ritmo e seus limites. Para concretizar este projeto, entretanto, Geisel teve que enfrentar a “linha dura” das Forças Armadas, que advogava por um endurecimento (e não abertura) do regime – inclusive com o uso de torturas e prisões arbitrárias – como forma de manter o controle sobre a oposição. Em meados dos anos 1970, este grupo passou a avançar, além do projeto político do aumento da repressão, também um projeto econômico. Tratava-se de uma crítica à forma com que Geisel buscava “induzir a iniciativa privada a crescer sob a liderança das grandes estatais” (GASPARI, 2014a, p. 331).

O dinheiro do BNDE, mesmo sendo barato, atrelara a indústria privada às grandes estatais. Os projetos siderúrgicos dependiam da Siderbrás e, em certos casos, da Vale do Rio Doce, que se lançara na produção de alumínio e celulose. A petroquímica dependia da Petrobras, cuja subsidiária passara a controlar o maior complexo de produção de fertilizantes. O empresário Carlos Villares, um dos barões do setor de máquinas pesadas, migrara de uma “posição de otimismo, de confiança” em 1974 para a de cobrança em 1976: “É preciso que o governo defina com urgência as regras do jogo, delimitando o campo de atuação das empresas estatais e privadas” (GASPARI, 2014a, p. 330).

Formava-se um movimento contrário à ideia de um Estado propulsor (e ator) econômico, que ganhou espaço nos quadros diretamente ligados à administração, como o presidente do BNDE, Marcos Vianna, que fez circular na imprensa um plano de desenvolvimento para a iniciativa privada que propunha “reverter o processo de avanço do Estado, retirando-o de todas as atividades econômicas mas deixando-lhe o monopólio do petróleo, a extração de minério de ferro e minerais estratégicos, bem como a fabricação de aeronaves, a produção de vacinas e as comunicações (...)” (GASPARI, 2014a, p. 331). A penetração destas ideias entre a ala da “linha dura” fez com que este grupo assumisse um *status* de maior influência, na medida em que conjugava um projeto econômico claro às suas pretensões de poder. Esta ala dos militares logo começou a circular o nome do então Ministro do Exército, Sylvio Frota, como candidato à sucessão presidencial.

“As críticas de Frota ao capitalismo de Estado não pareciam próprias dos meios militares e sim de certos grupos econômicos, que possivelmente estariam incentivando sua candidatura à presidência, em oposição a Geisel. Porém, mesmo a apelar para o anticomunismo, ele não conseguiu sensibilizar as Forças Armadas para um golpe de Estado. Não havia, aliás, condições nem domésticas nem internacionais para o êxito desse tipo de aventura, visando ao endurecimento da repressão” (MONIZ BANDEIRA, 2011, p. 204).

A demissão de Frota, em 12 de outubro de 1977, após cuidadosa articulação política junto aos comandos das Forças Armadas, isolou a linha dura e abriu caminho para a posse do general João Baptista Figueiredo, que ocupara o cargo de chefe do SNI no governo Geisel e havia sido Ministro-Chefe do Gabinete Militar no governo Médici (1969-1974). Para “disciplinar” o MDB, Geisel assinou uma série de medidas, que ficaram conhecidas como “Pacote de Abril”, e incluíam

a eleição indireta de um terço dos senadores e a restrição da propaganda eleitoral, o que beneficiava o partido da situação, ARENA.

Assim, Figueiredo assumiu a presidência em 15 de março de 1979. Na sua posse, afirmou que faria “deste país uma democracia”, dando continuidade ao processo de abertura iniciado no governo anterior. Alguns meses depois, foi aprovada a Lei nº 6.683, que concedeu ampla anistia a exilados políticos e, ao mesmo tempo, afastou a possibilidade de maior investigação sobre os crimes cometidos por agentes do Estado. Em 1980, foi aprovada a Lei Orgânica dos Partidos, que autorizava a criação de novas agremiações. A bancada parlamentar de apoio aos militares, representada pela ARENA, buscava se distanciar do passado autoritário, o que pode ser observado pela mudança no nome do partido – enquanto o MDB manteve a mesma sigla, acrescentando apenas a palavra obrigatória “Partido”, a ARENA tornou-se PDS (Partido Democrático Social) e, posteriormente, dividiu-se entre PFL (Partido da Frente Liberal) e PP (Partido Progressista). Por trás do fim do bipartidarismo, havia também o objetivo camuflado de dispersar a oposição em várias siglas (CÔRTEZ, 2010, p. 30).

No cenário internacional, se Ernesto Geisel havia enfrentando um contexto desafiador, com Figueiredo a situação se agravaria ainda mais. Para manter o padrão desenvolvimentista de crescimento, o governo anterior havia se apoiado principalmente em empréstimos, que elevaram a dívida externa brasileira em US\$32,5 bilhões até o final da gestão, aprofundando a vulnerabilidade da economia (PINHEIRO, 2004, p. 44). “Entre 1974 e 1976, a relação entre o serviço da dívida e as exportações passara de 33% para 47%. Os empréstimos tomados em 1977 fariam da dívida brasileira (...) a maior do mundo subdesenvolvido” (GASPARI, 2014a, p. 332). Assim, quando o presidente do FED, Paul Volcker, aumentou em quase 10 pontos percentuais a *federal funds rate*, a dívida brasileira chegou a 50% do PIB, tornando-se na prática impagável (REDDY; PATU, 2019). Com isso, os “países latino-americanos se veriam na impossibilidade de honrar o serviço de suas dívidas externas, serviço que passou a requerer, em média, a utilização de mais de 80% de suas receitas de exportação” (BATISTA, 2009b, p. 127). O Brasil se viu

duramente afetado por uma crise de financiamento e pela mudança de direção dos fluxos de investimentos diretos internacionais, que passaram a se dirigir mais intensamente para os mercados asiáticos. Assim, o país tinha de exportar mais para cobrir o serviço da dívida, mas suas exportações, de modo geral, perdiam dinamismo. A participação da América Latina nas trocas mundiais se deteriora, sobretudo se comparada com a participação crescente e dinâmica dos países do Leste asiático (CANANI, 2004, p. 85).

(...) naquelas circunstâncias, qualquer aumento de 1% sobre a dívida externa do Brasil, cerca de US\$70 bilhões, significava pressão de mais US\$700 milhões sobre seu balanço de pagamentos, o que anulava todo o seu esforço de exportação e o compelia

a recorrer, novamente, aos banqueiros internacionais (MONIZ BANDEIRA, 2011, p. 226).

A chamada “crise da dívida” limitou a capacidade de investimento estatal – que havia sido, justamente, a base para a coesão da aliança em torno daquele projeto político<sup>24</sup>. Quando o México decretou moratória da sua dívida, em 1982, os fluxos de crédito que ainda chegavam ao Brasil cessaram completamente, marcando um “ponto de inflexão no que se refere à limitação do acesso brasileiro ao mercado internacional de capitais” (CASARÕES, 2011, p. 107). Com isso, tornava-se clara a fragilidade do modelo de desenvolvimento industrial associado: apesar de ser sido o único país sul-americano que, governado por militares, conseguiu ampliar seu parque industrial, “isto não reverteu a dependência do país, até hoje estrangulado pela dívida externa e marcado por uma série de distorções” (VISENTINI, 2003, p. 164). Dessa forma, “o endividamento externo, que servira para acelerar o desenvolvimento capitalista do Brasil, constituía também o meio mais seguro pelo qual os Estados Unidos, como principal credor, poderiam tutelá-lo e exercer pressões sobre suas políticas exterior, alfandegária e fiscal” (MONIZ BANDEIRA, 2011, p. 212–213).

A crise da dívida, acompanhada por um segundo choque do petróleo, deteriorou rapidamente a situação econômica do país, que passou a registrar taxa de inflação anual na casa dos três dígitos, além de níveis altos de desemprego. O desarranjo econômico acentuou as desigualdades sociais, que o projeto dos militares nunca havia buscado diminuir. “Mesmo tendo atingido a posição de oitava economia do mundo nos anos 80, o Brasil [ostentava] índices de analfabetismo, pobreza e doenças que o [situavam] entre os mais pobres do mundo” (VISENTINI, 2003, p. 164).

Em 1981, a inflação alcança 95,2%, o PIB registra uma queda de 4,3% e a dívida externa chega a impensáveis US\$100 bilhões. O serviço da dívida exaure os cofres públicos e a inflação passa a conviver com a recessão econômica. O Brasil se vê então forçado a recorrer ao Fundo Monetário Internacional (FMI) para aliviar seus encargos e, em contrapartida, é induzido a aprofundar uma receita ortodoxa de austeridade que retroalimenta a recessão interna. São as características da “estagflação” que se instaura e alimenta a onda de greves que se espalha pelo País (CÓRTEZ, 2010, p. 34-35).

Com maior liberdade de expressão e em meio a um cenário de esgarçamento da situação social, operários do ABC paulista iniciaram uma sequência de greves reivindicando melhores condições de trabalho e aumento salarial. O movimento contou com ativa participação de Luiz

<sup>24</sup> “Evidentemente, a conservação do projeto de desenvolvimento gestado no “ciclo ideológico do desenvolvimentismo” (1930-1964), para usar a expressão de Ricardo Bielschowsky, passaria por alterações significativas no regime militar, engendrando um novo pacto social e acentuando a articulação “dependente associada” com o capitalismo internacional que vinha desde JK. Cabe lembrar, contudo, que um desenvolvimento industrial autônomo do país dificilmente seria possível numa economia capitalista, já que, para muitos autores, a vinculação subordinada da periferia ao centro capitalista constitui um traço estrutural do sistema. Além disso, é extremamente discutível se em algum momento o desenvolvimentismo apresentou propósitos estritamente nacionalistas” (CANANI, 2004, p. 31–32).

Inácio Lula da Silva, metalúrgico, que se tornaria um dos fundadores do Partido dos Trabalhadores e, em 2003, presidente do Brasil.

A pressão da sociedade sobre o governo também se fez sentir na forma da vitória do PMDB para o governo da maior parte do Sudeste, Centro-Oeste e Norte do país, nas eleições gerais de 1982. Dois políticos que haviam sido exilados e recém-anistiados foram eleitos: no Rio de Janeiro, Leonel Brizola (PDT) alcançou o cargo de governador, e Miguel Arraes (PMDB) tornou-se deputado federal por Pernambuco. “Apesar do crescimento dos partidos de oposição, o PDS mantém, com 36 votos de margem, a maioria no Colégio Eleitoral, com 361 contra 325” (CÔRTEZ, 2010, p. 36).

Não foi apenas a oposição à esquerda que se intensificou. Percebendo a fragilidade do governo, a linha dura encontrou um espaço de oportunidade e se fortaleceu. Em 30 de abril de 1981, na véspera das comemorações do Dia do Trabalho, uma bomba explodiu no Rio de Janeiro, num espaço de eventos chamado Riocentro, onde se realizavam apresentações de música popular. “O episódio da ‘Bomba do Riocentro’ evidenciou a continuada atuação, com apreciável capacidade de pressionar o Governo, dos setores da ‘linha dura’ ou da ‘tigrada’ (...)” (CÔRTEZ, 2010, p. 33). A insistência autoritária, contudo, só contribuía para erodir ainda mais a legitimidade do regime, conseqüentemente fortalecendo o PMDB.

Diante do compromisso dos chefes militares de que Figueiredo deveria ser sucedido por um governante civil, os conservadores, temendo perder o controle do Estado, participaram ativamente do processo de redemocratização, lançando chapas para as eleições presidenciais de 1985, e bloqueando o voto direto. Esta situação também acarretou mudanças na oposição: se antes uma ala do PMDB, sob liderança do deputado Ulysses Guimarães, adotara uma postura de ruptura com o regime, agora ganhava força a ideia de saída negociada da ditadura, defendida por Tancredo Neves.

No final de 1983, surge como fato relevante o lançamento de uma proposta legislativa que vai dinamizar o ambiente político e retirar a discussão sobre a sucessão de dentro dos palácios de Brasília e coloca-la nas ruas: as “Diretas Já”. A iniciativa preocupa o Governo. Os chefes militares vetam a ideia. No dia 25 de abril de 1984, a oposição não alcança os 320 votos necessários para sua aprovação e a Emenda é rejeitada. Ulysses Guimarães, que no início trabalhava contra a ida do partido ao Colégio Eleitoral, posteriormente convence-se, ou é persuadido, de que é preciso “ir ao Colégio para destruir o Colégio”. Passa a garantir seu total apoio ao nome de Tancredo Neves como candidato da oposição (CÔRTEZ, 2010, p. 38–39).

Em 15 de janeiro de 1985, o Colégio Eleitoral elegeu a chapa que combinava o nome do PMDB mais aceitável para os militares, Tancredo Neves (que havia sido primeiro-ministro do Brasil no curto período parlamentarista após a renúncia de Jânio Quadros), a um vice que era ex-integrante da ARENA, José Sarney. Tratava-se da “Aliança Democrática” entre membros

moderados do PMDB e dissidentes do PDS, que compunham a “Frente Liberal” (futuro PFL) e haviam aderido ao PMDB para compor a chapa. Resolvia-se assim o desafio da transição de poder para os civis evitando ao máximo mudanças no projeto político conservador.

Para além da articulação política, que remontava às medidas do governo Geisel (sobretudo ao já referido “Pacote de Abril”), o controle sobre o processo de transição exigiu do governo Figueiredo bons resultados na conduta da economia, de modo a evitar uma convulsão social que fomentasse ainda mais as críticas da oposição. Neste sentido, a política externa foi encarada pelo governo – como já o havia sido na gestão Geisel – como um instrumento importante para enfrentar os desafios econômicos do país. A diversificação de parcerias continuava na pauta do dia, como forma de garantir a entrada de dólares e equilibrar a balança comercial, principalmente considerando-se o cenário pós-segundo choque do petróleo, que implicou tanto no aumento do valor da *commodity*, quanto em maior dificuldade para obtê-la.

Reforçando a tendência à diversificação, as relações com o tradicional parceiro do Brasil, os Estados Unidos, estavam tensas. Ainda durante o governo Geisel, a oposição norte-americana ao Acordo Nuclear Brasil-Alemanha levava a um distanciamento entre os dois Estados, que se concretizou, na prática, menos como condenação direta ao Acordo, e mais na forma de sucessivas tentativas de constrangimento ao governo brasileiro envolvendo a temática de infrações aos direitos humanos. Já no último ano do mandato de Gerald Ford, em 1976, a Casa Branca enviara ao Capitólio um relatório que, embora não falasse “muito mais do que já se podia escrever na imprensa nacional” (GASPARI, 2014a, p. 381), consistia no primeiro documento público norte-americano que colocava em dúvida a legitimidade dos militares no governo brasileiro (a palavra *revolução* aparecia entre aspas) e reconhecia a prática de tortura. Com a posse de Jimmy Carter, esta tendência se aprofundou, uma vez que o novo presidente propunha “uma política externa que restabelecesse a autoridade ideológica dos Estados Unidos, afastando-os das ditaduras. Tratava-se de requalificar a questão da democracia dentro da grande aliança anticomunista” (GASPARI, 2014a, p. 366). Para o governo brasileiro, isso significava que “se acabara a simpatia que a elite democrata americana tivera pela ditadura brasileira” (GASPARI, 2014a, p. 374).

Enquanto acusava o Brasil no tema dos direitos humanos, a administração Carter pressionava os sócios alemães a congelarem o Acordo Nuclear e se opunha a outros projetos considerados estratégicos, como a fabricação e exportação de material bélico, e a implantação da indústria da informática. Estes atritos levaram a uma progressiva “mudança de percepção das Forças Armadas, que passaram a considerar os Estados Unidos o principal obstáculo à independência econômica e tecnológica do Brasil e à sua ascensão ao *status* de grande potência”

(MONIZ BANDEIRA, 2011, p. 215). A mudança de governo nos EUA, com a posse de Ronald Reagan em 1981, não foi suficiente para reverter este quadro, uma vez que Reagan manteve uma política agressiva de atração de investimentos através de uma forte alta de juros, o que gerou um forte impacto na dívida externa brasileira. O novo governo norte-americano também entrou em disputas comerciais com o Brasil, ao buscar proteger sua produção de aço, calçados e açúcar.

A crise da dívida latino-americana (...) criou ainda mais dificuldade ao relacionamento dos dois países, cuja agenda centrou-se mormente nas questões da dívida externa ao longo da década. Em segundo lugar, e igualmente importante, melindrou aquela relação a insistência brasileira em perseguir sua autonomia tecnológica, de forma a atingir a condição de potência média. Destacam-se, neste sentido, a capacitação da indústria bélica nacional, a ponto de se tornar a quarta do mundo (Ferreira, 2009, p. 58), aliada à busca por salvaguardar pesquisas e investimentos em tecnologia de ponta, notadamente na área de informática (...) (CASARÕES, 2011, p. 42).

Estes atritos “fizeram com que o governo brasileiro preferisse o afastamento de Washington como parceiro preferencial, para assim conservar suas relações bilaterais e multilaterais e o seu posicionamento como país do Terceiro Mundo” (PEREIRA, 2010, p. 121), embora mantivesse a ideia de identidade Ocidental, na lógica da “dupla inserção” (SIMÃO, 2009). Com o rearranjo econômico e diplomático-estratégico da administração Reagan, contudo, a cooperação com a Europa Ocidental e o Japão conheceu uma significativa redução (VISENTINI, 2004, p. 275). Assim, ao contrário do governo Geisel, quando o Brasil conseguira avançar, junto a parceiros europeus, projetos que os Estados Unidos não tinham interesse em realizar, neste novo momento a Europa Ocidental e mesmo o Japão encontravam-se virtualmente “tutelados” pela *reagonomics*. Ao mesmo tempo, as relações entre países do Terceiro Mundo sofriam constrangimentos, na medida em que, principalmente devido ao peso das suas dívidas e dificuldade de atualizar suas estruturas produtivas, estes Estados viam muitos projetos comuns de desenvolvimento perderem força.

O novo chanceler tinha uma tarefa difícil à frente. Saraiva Guerreiro havia sido secretário-geral de Azeredo da Silveira e foi nomeado ministro justamente por este trabalho próximo ao antecessor. O novo chanceler foi orientado pelo presidente a dar continuidade, com algumas adaptações, à doutrina anterior (GUERREIRO, 1992, p. 27). Assim, manteve as principais diretrizes do “Pragmatismo Responsável e Ecumênico”, ampliando ainda mais o escopo geográfico de atuação. “A Diplomacia do Universalismo, definição da política externa do Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro, buscou preservar a autonomia do Brasil em um cenário extremamente adverso” (PEREIRA, 2010, p. 117).

Os vínculos com a América Latina foram intensificados, “dando um conteúdo sólido a uma prioridade recorrente, mas nunca antes materializada, e que conhecerá um amadurecimento

no governo seguinte” (VISENTINI, 2004, p. 271). Figueiredo visitou Colômbia e Peru – dois países vizinhos que nunca haviam recebido um chefe de Estado brasileiro. O Brasil também conseguiu negociar a assinatura de um acordo tripartite com Paraguai e Argentina, pondo fim à disputa em torno da construção de Itaipu. Com Buenos Aires, também foram assinados acordos de cooperação em áreas estratégicas, como pesquisa nuclear e indústria bélica. O Brasil apoiou Argentina em torno da questão das Malvinas, embora não tenha oferecido apoio militar formal. Na América Central, o lançamento de minas pela Marinha norte-americana em portos nicaraguenses foi alvo de condenações de Brasília. Figueiredo também foi o primeiro presidente brasileiro a visitar a República Popular da China, onde foram acertados os pontos iniciais para a cooperação técnica que iria desembocar na fabricação conjunta de satélites (CÔRTEZ, 2010, p. 31).

A cooperação com outros países do Sul tornou-se mais importante, como forma de aumentar o “poder de barganha frente aos países desenvolvidos que, naquele momento, estavam resolvendo os problemas em cúpulas fechadas” (PEREIRA, 2010, p. 120). O Brasil questionou, em conferências internacionais e na ONU, o status quo internacional e pediu a revisão de mecanismos financeiros. “Definindo o País como parte do Terceiro Mundo, a diplomacia brasileira continuou a atuar nos fóruns internacionais em convergência com o Movimento Não-Alinhado (embora não integrando-o), denunciando as estruturas políticas e econômicas internacionais” (VISENTINI, 2004, p. 275). Na Assembleia Geral da ONU, em 1982, Figueiredo fez um duro discurso denunciando a instrumentalização da dívida externa dos países em desenvolvimento como mecanismo de manutenção da dependência. Entretanto, o

conflito entre o Sul e o Norte, aprofundado pela alta das taxas de juros, não importava fundamentalmente à administração de Reagan. Seu interesse se concentrava, acima de tudo, no conflito Leste-Oeste e se ressentia porque o Brasil não só não acompanhava como se opunha às suas políticas, rechaçando inclusive a proposta de pacto militar no Atlântico Sul, as quais, como Figueiredo veladamente referiu, concorriam para ampliar o “processo de transferência de tensões” geradas pela confrontação entre as superpotências para as regiões menos desenvolvidas do Terceiro Mundo (MONIZ BANDEIRA, 2011, p. 227).

O rápido crescimento econômico e industrialização do Brasil geravam demandas ambiciosas, que não necessariamente se alinhavam com a postura que os norte-americanos esperavam do país, como ilustram os casos do Acordo Nuclear e do incentivo à indústria da informática. Em nível mais profundo, elementos da própria estrutura internacional pareciam não responder aos novos anseios brasileiros, como o caso de maior participação na tomada de decisões sobre crédito em instituições como FMI e Banco Mundial<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> “Os Estados Unidos propuseram e o Banco Mundial aceitou o sistema de *graduação*, pelo qual os países com maior renda *per capita*, considerados desenvolvidos e entre os quais o Brasil já se situava, não mais teriam acesso

Em 1980, nas negociações do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), os Estados Unidos tentaram incluir o item serviços na regulamentação do acordo. Em meio ao crescimento da internacionalização de empresas brasileiras nesta área, os tradicionais exportadores de serviços aumentaram a pressão para aplicar a classificação de “dumping” a diversos dos novos atores, o que poderia afetar o Brasil – que, naquela altura, tinha uma quantidade importante de projetos no exterior, como veremos na próxima seção (ENGENHARIA BRASILEIRA EXPORTOU PARA 52 PAÍSES, 1985).

Em contrapartida, as relações Brasil-África neste período foram bastante profícuas. O presidente Figueiredo, em novembro de 1983, realizou a primeira viagem oficial de um chefe de Estado sul-americano ao continente africano, visitando Nigéria, Guiné-Bissau, Senegal, Argélia e Cabo Verde (SANTANA, 2003b, p. 163). Foram firmados acordos de cooperação econômica, técnica, científica e cultural. O choque petrolífero aproximou o Brasil da Argélia, Líbia e ainda mais de Angola. “Merece destaque particular a aproximação do governo brasileiro com o angolano, que quase teria levado o Brasil a enviar tropas brasileiras para defender Angola da África do Sul, em 1981” (VISENTINI, 2004, p. 328). Este também foi o momento que o comércio Brasil-África atingiu seu maior percentual, chegando a representar pouco mais de 8% das exportações brasileiras, conforme Tabela 1 abaixo.

**Tabela 1 – Aumento das exportações brasileiras de 1979 a 1984, por região**

<b>Destino</b>	<b>Variação 1979-1984</b>
África	170,6%
Estados Unidos	61,9%
Europa Ocidental	46,4%
Ásia	40,3%
Oriente Médio	14,8%
Associação Latino-Americana de Integração	6,1%
Mundo	22,7%

Fonte: SANTANA, 2003b, p. 164.

Entre os produtos brasileiros exportados para a África, tinham destaque os manufaturados. Se em 1975 eles representavam 42,8% do total de exportações brasileiras para a África, chegaram a 88,6% em 1984 (SANTANA, 2003b, p. 165). Os incentivos

---

aos recursos daquele estabelecimento de crédito, cujos juros eram os mais baixos e os prazos, os mais longos” (MONIZ BANDEIRA, 2011, p. 224).

governamentais à exportação de manufaturados, como o programa especial de incentivos de benefícios fiscais à exportação (BEFIEX) foram amplamente utilizados não apenas por empresas brasileiras, mas também por multinacionais instaladas no país. Em 1977, a “Volkswagen do Brasil iniciou a exportação de carros para a Nigéria e Angola, estabelecendo, depois, montadoras nesses países. A IBM do Brasil foi outra empresa que desenvolveu ação semelhante, beneficiando-se desse e de outros incentivos” (SANTANA, 2003b, p. 166–167).

A proximidade com países africanos não se concretizou simplesmente por interesses econômicos, apesar destes representarem uma parceria comercial importante. Guerreiro (1992) destaca que havia o “interesse em que nossos vizinhos do outro lado do mar fronteiro [fossem] verdadeiramente independentes, não [pudessem] ser satelitizados, não se [sentissem] ameaçados por nós e nos [vissem] com simpatia e confiança” (GUERREIRO, 1992, p. 185).

A solidariedade com a África negra (...) não decorria apenas de interesses econômicos e comerciais. Ela se fundamentava, igualmente, em uma percepção geopolítica de segurança nacional, que apontava para a necessidade de permanência do Brasil na costa ocidental daquele continente, considerada sua *fronteira leste*, de modo a fortificar suas posições e atenuar a trama de tensões internacionais (...) (MONIZ BANDEIRA, 2011, p. 217).

Este ponto é importante, pois naquele momento o governo norte-americano buscava aliados para realizar um “processo de militarização do Atlântico Sul, mediante um pacto com o regime militar argentino e com a África do Sul (...)” (PEREIRA, 2010, p. 121).

O intenso relacionamento político com os africanos fez surgirem muitas oportunidades para a atuação de empresas brasileiras na África. Ao contrário da dinâmica comercial, este processo é mais lento e exige o investimento de tempo e capital (por exemplo, empréstimos subsidiados; garantias de pagamento; apoio jurídico etc.). Ainda assim, e mesmo considerando o contexto difícil de alguns Estados recém tornados independentes, a presença empresarial brasileira neste período não foi irrelevante.

### 2.3 AS PRIMEIRAS EMPRESAS BRASILEIRAS NA ÁFRICA

Já na década de 1960 havia o interesse, entre empresários brasileiros, de incrementar o comércio com o continente africano. Prova disto é a fundação da Câmara de Comércio Afro-Brasileira (CCAB) pelo deputado federal e empresário Adalberto Camargo, em 1968. Político ligado aos militares, Camargo aproveitou a oportunidade criada pela visita oficial de Gibson Barbosa a diversos países da África Ocidental para organizar uma missão comercial, entre setembro e outubro de 1973, contando com a participação de 37 representantes de indústrias brasileiras e dois representantes do Ministério da Fazenda, com paradas no Senegal, Costa do Marfim, Gana, Togo, República Popular do Benim, Nigéria, Camarões, Zaire e Líbia

(SANTANA, 2003c, p. 528). Em seu relato, Camargo conta ainda que o aparato do Itamaraty foi mobilizado para que, quando a missão chegasse aos países visitados, os contatos com personalidades do governo e empresários africanos já estivessem agendados (SANTANA, 2003c, p. 531).

O estímulo governamental trouxe resultados concretos. De 1972 para 1973 as exportações brasileiras para a África tiveram um aumento de mais de 100%, e de 1973 para 1974 novamente duplicaram. Já as importações do continente africano tiveram um leve aumento de 1972 para 1973, e depois quadruplicaram entre 1973 e 1974 (SANTANA, 2003c, p. 531). O ápice da participação das exportações brasileiras para a África se daria em 1981, quando chegaram a representar 8,4% do total exportado pelo país. Paralelamente, nas décadas de 1970 e 1980, foram estabelecidas diversas ligações de transporte aéreo diretas entre Brasil e África. Havia linhas diretas semanais ligando o Brasil a Lagos (Nigéria); Abidjan (Costa do Marfim); Luanda (Angola); Maputo (Moçambique) e Johannesburgo (África do Sul).

Também a década de 1970 marcou o início da atuação de empresas brasileiras no continente africano. A Rabello, principal empreiteira da construção de Brasília e responsável por colocar em prática vários dos projetos de Oscar Niemeyer, conta com o histórico mais antigo na África. Em 1970, a empresa foi contratada para construir a Universidade Mentouri de Constantine, projetada pelo arquiteto brasileiro, na Argélia. Um dos prédios da obra, o auditório central em forma de gaiivota, tem 90 metros em uma direção e 100 metros na outra sem pilares, o que levou a firma francesa encarregada dos cálculos estruturais a concluir pela impossibilidade de sua realização (FERRAZ FILHO, 1981, p. 305). Como já havia viabilizado projetos arrojados de Niemeyer antes, a Rabello foi contratada pelo Escritório Nacional de Estudos Econômicos e Técnicos (*Bureau National D'Etudes Economique et Techniques*) da Argélia. Tratava-se, contudo, de “contrato por administração”, em que ficava a cargo do país africano adiantar o capital, e havia pouca participação de mão-de-obra por parte da empresa brasileira (FERRAZ FILHO, 1981, p. 306).

Tendo concluído a Universidade de Constantine, a Rabello firmou dois novos contratos, entre 1972 e 1973, também do tipo “contrato por administração” – a Universidade de Argel e o Complexo Industrial de Sidi-Mousa – ambos em associação com a *Direction Nationale des Cooperatives de l'Armée Nationale Populaire* (DNC-ANP). Estes três casos, por não implicarem uma internacionalização da empresa propriamente dita, já que não tiveram contratação de mão-de-obra local ou instalação (ainda que temporária) no país de destino, não serão considerados para o presente estudo. Contudo, uma quarta obra da Rabello na Argélia, em 1977, de construção de barragem, foi incluída na pesquisa, por se tratar de “contrato por

empreitada”, ou seja, a empresa brasileira era proprietária dos equipamentos utilizados e contratou toda a mão-de-obra necessária. Além da pioneira Rabello, também as construtoras Mendes Jr, ECISA, Projectum, Adolpho Lindenberg, Sade, Sisal S.A. e Odebrecht atuaram no continente africano até 1985 (conforme Tabela 2).

Entre as maiores estatais brasileiras, tanto a Petrobras quanto a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) tiveram projetos na África neste primeiro momento. Em 1974, a Companhia Vale do Rio Doce estava em meio a negociações com o Egito para um empreendimento siderúrgico binacional, com investimentos japoneses e alemães (BINACIONAIS, O RUMO DO BRASIL, 1974). Ao final de julho, confirmou-se a assinatura de um acordo entre o governo do Egito, a CVRD, a alemã Korf e a japonesa C. Itoh para a construção de uma usina de ferro-esponja no valor de US\$150 milhões (A VALE CONSTRUIRÁ USINA DE FERRO-ESPONJA NO EGITO, 1974), na qual a estatal brasileira investiu US\$4 milhões (DINHEIRO ÁRABE PARA O VALE DO RIO DOCE, 1974). Como parte das negociações, o Brasil assegurou que o Egito compraria pelotas de ferro brasileiro para abastecer a nova usina, e também garantiu financiamento egípcio para a construção de uma planta de peletização em território nacional (O SENADOR E OS NEGÓCIOS COM O EGITO, 1974). Poucos dias depois, um negócio análogo, firmado com a Tunísia, foi revelado. Ambos faziam parte de uma ofensiva da CVRD no mundo árabe para “melhorar a posição da balança comercial brasileira com esses países, bastante desfavorável ao Brasil devido às importações de petróleo” (A VALE FABRICARÁ FERRO NA TUNÍSIA, 1974).

No caso da Petrobras, a internacionalização teve início em 1972, com a criação da Petrobras Internacional Sociedade Anônima (Braspetro), cujo foco era investir nas regiões do Oriente Médio, Norte da África e Colômbia (DOMINGUES, 2012, p. 34). Na África, a empresa firmou seus primeiros contratos entre 1973 e 1974, com Argélia, Egito, Madagascar e Líbia. A Braspetro também firmou, em 1979, acordo com Angola; e, em 1981, com o Congo. Tratava-se de contratos de associação tanto com empresas estatais (como foi o caso do Egito, da Líbia e da Argélia), quanto com capital privado (como o caso de Madagascar, em que a Braspetro se associou à Chevron para a prospecção).

O contrato com a estatal petrolífera argelina Sonatrach para a realização de atividades exploratórias através de uma firma local, a Braspetro Algérie S.A. (ALBRIGHT, 1974a), foi firmado em 1974 e no mesmo ano a subsidiária já tinha estudos geológicos e geofísicos na área de Chott Melrhir em andamento. No segundo semestre, acordo semelhante foi firmado com a empresa estatal líbia National Oil Company (NOC) para explorar as bacias de Sirte e Murzuk

(ALBRIGHT, 1974b)<sup>26</sup>. No Egito, a Petrobras realizou operações sísmicas de reconhecimento e detalhe, encerradas em 1978 (PETROBRAS, 1978), e em Madagascar encerrou suas operações nos blocos Tongobory e Ankalibaty em 1975<sup>27</sup> (PETROBRAS, 1974). A Braspetro também tentou entrar no mercado nigeriano, mas até o final do governo Figueiredo não havia conseguido superar a concorrência das grandes empresas dos Estados Unidos e da Inglaterra (SALLES, 1981). O primeiro dos investimentos africanos a render frutos foi o campo de Ras-Toumb, na Argélia, que começou a produzir óleo em 1976 – àquela altura, a Braspetro tinha produção apenas na Argélia e na Colômbia (BRASPETRO PRODUZ 2 MIL BARRIS/DIA DE ÓLEO NA ARGÉLIA, 1978).

Em 1974, a empresa de consultoria privada Transcon, a Construtora Mendes Júnior e o governo da Argélia formaram uma sociedade de economia mista para desenvolver estudos e projetos, bem como executar obras de infraestrutura de transportes (ALBRIGHT, 1974a; EMPRESAS BRASILEIRAS ASSOCIAM-SE À ARGÉLIA, 1974). Outra construtora brasileira, a Rabello, tinha em 1976 concluído as obras do complexo olímpico de Argel e a primeira fase da Universidade de Constantine, e realizava outros empreendimentos no país. Também na Argélia, a Promon realizava em 1976 estudos de viabilidade para a construção de 15 barragens (ARGÉLIA NEGA PRESSÕES PARA O BRASIL COMPRAR GÁS, 1976). Em 1978, a empresa Projectum, de São Paulo, foi contratada para a construção da segunda fase da Universidade de Constantine, no valor de US\$1,5 milhão – o maior contrato já assinado até então entre os dois países (COM A ARGÉLIA COMÉRCIO FAVORÁVEL, 1979). A exportação de serviços contribuiu para a venda de tratores, máquinas de terraplanagem, retroescavadeiras e outros equipamentos que tornaram o comércio bilateral superavitário para o Brasil desde 1974, apesar do aumento das compras de petróleo argelino.

Devido a situações como esta, a Braspetro, além de atuar na exploração de petróleo fora do Brasil, também passou a assumir a atividade de *trading*, ou seja, de intermediação das exportações brasileiras, tendo negociado US\$34,5 milhões em exportações no ano de 1975 (PETROBRAS, 1976). Assim, o governo brasileiro decidiu criar, em 1976, outra subsidiária da estatal – a Interbrás – de modo a

promover vendas diretas, sem intermediários, de produtos brasileiros de exportação em mercados até [então] considerados alternativos pelos exportadores brasileiros: Oriente Médio, África e países do leste europeu. Para contribuir, na medida do possível, para reduzir os gastos com as compras de petróleo (CRIADA A MULTI DA PETROBRÁS, 1976).

<sup>26</sup> As vendas de petróleo da Líbia para o Brasil haviam aumentado em 165% em 1974 (ALBRIGHT, 1974b).

<sup>27</sup> A Braspetro foi autorizada a devolver as áreas de exploração na então República Malgaxe, após a conclusão de estudos que desaconselharam novos esforços exploratórios.

No seu primeiro ano, a Interbrás fechou negócios da ordem de US\$500 milhões. Para o presente estudo, cabe notar que a empresa também promoveu contratos de serviços, inclusive, em 1976, na Nigéria, a instalação de duas indústrias de cerâmica (junto às empresas brasileiras Multitrade, Planave e Mecânica Bonfanti) e três fábricas de beneficiamento de mandioca (junto às empresas Planave e Máquinas D’Andrea) (INTERBRÁS, 1977). A Interbrás também mediou um contrato no valor de US\$21 milhões entre o governo nigeriano e um consórcio formado pelas empresas brasileiras Protec e Sobratel para reabilitar a rede telefônica de Lagos em 1976 (BRASIL EXPORTA 40 ALOJAMENTOS PRÉ-FABRICADOS PARA A NIGÉRIA, 1976, p. 40), prevendo a importação de equipamento brasileiro, no valor total de US\$1 milhão (EMPRESAS & NEGÓCIOS: MATERIAL TELEFÔNICO, 1977).

Também na Nigéria, o Brasil exportou serviços de consultoria através das empresas brasileiras Promon, que trabalhou na implementação do plano de telecomunicações nos estados de Lagos, Ogum, Ondo e Oyo, no valor de US\$20 milhões (OURIQUE, 1977), e Hidroservice<sup>28</sup>, contratada pelo Ministério das Comunicações para assessorar a implantação do Plano Nacional de Telecomunicações em todo o país,

compreendendo a fiscalização de todos os trabalhos de construção e montagem, análise e aprovação de equipamentos eletrônicos de origem local e europeia, programação e controle de todo o programa de fabricação, construção suprimentos, instalação, testes e comissionamento (NIGÉRIA: TELECOMUNICAÇÕES, 1975).

A confiança, por parte do país da África Ocidental, nas empresas de telecomunicações brasileiras remetia ao uso do Sistema Brasileiro de Telecomunicações por parte da Guiné-Bissau desde 1975 e a missões de promoções de vendas da Embratel (GUINÉ-BISSAU SE LIGARÁ AO RESTO DO MUNDO VIA RÁDIO POR CONEXÃO COM A EMBRATEL, 1975).

Em outro país africano, a Mauritânia, a Mendes Júnior venceu uma concorrência internacional para construir uma rodovia de 600km ligando a capital, Nouakchott, à cidade de Kiffa, atravessando o deserto – apelidada pelos mauritanos de “Rodovia da Esperança” (CAFARDO, 1975). O trajeto era de importância estratégica para o país africano, uma vez que a região a leste abrigava a maior parte dos campos férteis do país, mas não tinha ligação asfaltada com a capital, sendo mais comum a travessia por camelos, o que levava seis dias. A empresa brasileira venceu a concorrência garantindo uma entrega célere da obra, e por comprovar experiência com a abertura de rodovias de grande porte, em situações desafiadoras, no Brasil (como a Transamazônica e Ponte Rio-Niterói). As obras iniciaram-se em julho de

---

<sup>28</sup> A Hidroservice também desenvolveu, para a Nigerian Development Authority, o projeto da cidade de apoio à siderúrgica de Abeokuta (OURIQUE, 1977) e fechou, em 1982, a construção de um hotel Maksoud, nos mesmos moldes da unidade de São Paulo, em Lagos (ZÓZIMO: BOAS PERSPECTIVAS, 1982).

1975. O contrato levou a que a Mendes Júnior importasse equipamento do Brasil, contando com financiamento da Cacex (EQUIPAMENTOS PARA A ÁFRICA, 1975; MOTOSCRAPERS À MAURITÂNIA, 1975) e também abriu as portas para negociações mais ambiciosas referentes à compra de navios brasileiros de carga, bem como açúcar brasileiro (MAURITÂNIA PODE COMPRAR NAVIOS BRASILEIROS, 1976). Em 1979, a Mendes Júnior venceu nova concorrência para o segundo trecho da rodovia, de Kiffa a Nema, com 1.100km (EMPRESAS & NEGÓCIOS: BRASIL-MAURITÂNIA, 1979).

Já o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e a Escola Superior Têxtil de São Paulo iniciaram em 1975 um projeto de apoio à indústria têxtil da Costa do Marfim, no âmbito de um protocolo de cooperação técnica firmado entre o Brasil e o país africano em 1974 (BRASIL AJUDARÁ A INDÚSTRIA TÊXTIL DA COSTA DO MARFIM, 1975).

No início do ano de 1977, o Banco Real abriu sua primeira filial no continente africano, uma agência em Abidjan, na Costa do Marfim (FILIAL NA ÁFRICA, 1977). No mesmo ano, a Construtora Adolpho Lindenberg fechou dois contratos no Gabão, sendo um para a construção de um hospital com 350 leitos regulares e 21 leitos de emergência, e outro um hotel com 100 apartamentos e 28 suítes, a serem concluídos em 2 anos, totalizando o valor de US\$40 milhões (VANNI, 1977). O negócio previa que um mínimo de 56% do material de construção, equipamentos médicos, móveis etc empregados fosse de origem brasileira.

Com Angola, o Brasil nutria uma relação estreita desde que estivera entre os primeiros Estados a reconhecer a independência do país, em 1975. A primeira missão angolana a visitar o Brasil chegou em março de 1979 e incluía o vice-ministro do Comércio Interno e o diretor dos supermercados do governo. Naquele momento, em meio à guerra civil, uma das principais preocupações do governo do MPLA era garantir o abastecimento do país, motivo pelo qual as autoridades se reuniram com empresários do grupo Pão de Açúcar, que já possuía um hipermercado no país<sup>29</sup>, de modo a negociar a implantação de uma rede de supermercados nos “musseques” (favelas) de Luanda (RELAÇÃO COM ANGOLA EVOLUI, 1979).

(...) o Brasil ocupa lugar privilegiado, não apenas pelos laços históricos, linguísticos e étnicos, mas sobretudo por sua atuação amistosa nesses três anos de relações com Angola. Em todo esse período, em que o racionamento tem sido enfrentado com estoicismo pela população angolana, o Brasil vem garantindo abastecimento e crédito ao presidente Agostinho Neto. Duas linhas de financiamento foram abertas: a primeira de 50 milhões de dólares, já utilizada, e a segunda de 30 milhões de dólares ainda não comprometida. Um depoimento recolhido no Itamarati informa que, na rua, os angolanos costumam assinalar que têm três amigos: os russos, que lhes apoiaram

---

<sup>29</sup> A rede de supermercados Pão de Açúcar, formada em 1959, contava com uma Divisão Internacional com sede em Lisboa desde 1969, que incluía 19 lojas em Portugal e uma unidade em Luanda (UMA FUSÃO DE DOIS GIGANTES, 1976). A loja em Angola era um Hipermercado “Jumbo”, gerida pela filial Africados – Africa Supermercados SARL.

desde o início da luta armada; os cubanos, que foram dar suas vidas nos campos de batalha; e os brasileiros, que abastecem de alimentos a população de Angola (RELAÇÃO COM ANGOLA EVOLUI, 1979).

Na mesma missão, o ministro angolano dos Petróleos também discutiu com as autoridades brasileiras a participação em contratos de risco no norte de Angola, dentro do quadro de controle exercido pela empresa estatal Sonangol. Dois meses depois, em maio de 1979, os dois países assinaram um protocolo de cooperação envolvendo a garantia de fornecimento de uma quantidade mínima de petróleo angolano para o Brasil (1 milhão de toneladas em 1980); a prestação de serviços técnicos e treinamento por parte da Petrobras; a participação da Braspetro nas pesquisas de exploração de petróleo em Angola; e a compra de plataformas, sondas e brocas de perfuração através da Interbrás (ANGOLA E BRASIL MAIS PRÓXIMOS, 1979).

A Braspetro iniciou sua atuação no campo de Cuntula (bloco 2), com 18% de participação, em conjunto com a Sonangol, Texaco e Total (ÓLEO ANGOLANO ESTÁ EMBARCADO, 1980) – onde encontrou óleo em 1982 (BRASPETRO DESCOBRE PETRÓLEO EM ANGOLA, 1982). Em 1981, a Braspetro venceu licitação para prospecção petrolífera no bloco 4, do tamanho e com semelhança geológica à Bacia de Campos no Brasil, em conjunto com a Sonangol (BRASPETRO OPERARÁ EM ANGOLA, 1981).

A partir desta aproximação inicial, foram abertas outras oportunidades para empresas brasileiras. Já em 1979, o grupo Sisal S.A. fechou um grande contrato para reparação e construção de hotéis em Luanda (MISSÃO ANGOLANA CHEGA HOJE AO RIO, 1979), no valor de US\$210 milhões garantidos pela Cacex (ANGOLA ENVIA MINISTRO PARA DEBATER COMÉRCIO, 1979). A Sade (Sul Americana de Engenharia S.A.) assinou em 1982 um protocolo de intenções para transferência de tecnologia com a Empresa Nacional de Construções Elétricas de Angola (EMPRESA NEGOCIA COM ANGOLA, 1982). Também em 1982 foi acordado, após reunião bilateral entre os Ministros de Energia do Brasil e de Angola, que a Construtora Norberto Odebrecht ficaria responsável pelas obras civis da hidrelétrica de Capanda, ao custo de US\$400 milhões, com financiamento brasileiro e admitindo a possibilidade de que o pagamento da dívida fosse feito em petróleo (BRASIL QUER AUMENTAR AS COMPRAS DE ÓLEO ANGOLANO, 1982). A contratação da Odebrecht só se consolidaria ao final de 1984, no maior projeto brasileiro no continente africano, totalizando

US\$600 milhões de dólares, dos quais US\$110 milhões serão gastos em moeda local; US\$100 milhões em importações de terceiros países; e US\$400 milhões na compra de bens e serviços brasileiros. (...) O contrato prevê que US\$280 milhões, do total que será gasto na importação de bens e serviços brasileiros, serão financiados pelo Banco

do Brasil/Cacex. O esquema de financiamento que foi montado assegura à Petrobras a compra de petróleo angolano até um valor equivalente a US\$650 milhões, dos quais US\$550 milhões serão desembolsados no Brasil, em cruzeiros (BRASIL E ANGOLA FIRMAM CONTRATO PARA CONSTRUÇÃO DE HIDRELÉTRICA, 1984).

Na Tanzânia, a brasileira Ecisa (Engenharia Comércio e Indústria S.A.) foi contratada em 1980 para construir 250km de estrada entre as cidades de Morogoro e Dodoma, em exportação de serviços financiada pela Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (EMPRESAS & NEGÓCIOS: PARA A TANZÂNIA, 1980). O contrato contemplou a aquisição de equipamentos de construção brasileiros, incluindo 50 máquinas Caterpillar e 8 buldôzers; tratores, utilitários, trailers, caminhões, casas pré-fabricadas, entre outros (VEÍCULOS E EQUIPAMENTOS PARA A TANZÂNIA, 1980). Um financiamento semelhante, no valor de US\$95 milhões, foi concedido pelo Banco do Brasil à República do Congo a partir de visita do então presidente Denis Sassou Nguesso a Brasília, para a construção da rodovia Epena-Dongou (CONGO REJEITA PACTO MILITAR NO ATLÂNTICO, 1982) – obra que seria iniciada em 1984.

**Tabela 2 – Empresas Brasileiras Com Atuação Na África (1973-1984)**

ANO DO CONTRATO	EMPRESA	PAÍS	PROJETO	ORIGEM DO FINANCIAMENTO
1973-1978	Braspetro	Egito	Exploração de áreas no vale do rio Nilo, na bacia do Deserto Ocidental. Operações encerradas em 1978.	Associação com a Egyptian General Petroleum Co. (EGPC)
1973-1975	Braspetro	Madagascar	Estudos exploratórios nos blocos Tongobory e Ankalibaty	Associação com a Chevron Overseas Petroleum Inc.
1974	Braspetro	Argélia	Área de Chott Melrhir, campo de Ras-Toumb.	Associação com a Sonatrach
1974	Braspetro	Líbia	Contrato para prospecção e exploração de petróleo nas zonas de Sirt e Mirzak (sul e sudeste de Trípoli). Compromisso de no mínimo US\$35.000.000,00 de investimento até 1979. Acordo válido por 30 anos, com 85% da produção assegurada ao governo líbio. Operações até 1999.	Dados pendentes
1974	Companhia Vale do Rio Doce (CVRD)	Egito	Instalação de usina de ferro-esponja em Alexandria, cujo suprimento de pelotas será feito, com exclusividade, pela produção de fábrica brasileira (construída no âmbito do mesmo projeto, com 70% de investimento egípcio e 30% brasileiro). Contrato com a General Organization for Industrialization (GOFI).	Participações de: Egito (50%); Japão (25%); RFA (15%); e Brasil (10%).
1975	Mendes Jr.	Mauritânia	Estrada Nouakchott-Kiffa	Estrangeiro – dados exatos pendentes
1975	Hidroservice	Nigéria	Implantação do Plano Nacional de Telecomunicações em todo o país	Interbrás
1976	Protec e Sobratel	Nigéria	Reabilitação da rede telefônica de Lagos	Interbrás

1977	Rabello	Argélia	Barragem de Al Izdihar (Orion)	16% proveniente Cacex + o restante do gov. argelino
1977	Construtora Adolpho Lindenberg	Gabão	Construção de hospital e hotel	Cacex
1977	Promon	Nigéria	Implementação do plano de telecomunicações nos estados de Lagos, Ogum, Ondo e Oyo	Dados pendentes
1978	Projectum	Argélia	Universidade de Constantine – Fase II	Dados pendentes
1979	Braspetro	Angola	Campo de Cuntula (bloco 2)	18% de participação, em conjunto com Sonangol, Texaco e Total
1979	Sisal	Angola	Reparação e construção de hotéis	Cacex
1979	Mender Jr.	Mauritânia	Rodovia Kiffa-Nema	Dados pendentes
1980	ECISA	Tanzânia	Estrada Morogoro-Dodoma	82% proveniente da Cacex
1981	Braspetro	Angola	Bloco 4	Associação com a Sonangol
1984	Andrade Gutierrez	República do Congo	Rodovia Epena-Impfondo-Dongou	Cacex
1984	Odebrecht	Angola	Hidrelétrica de Capanda	Brasileiro e soviético

Fonte: Elaboração própria a partir de dados obtidos em BARRETO, 2019; FERRAZ FILHO, 1981; SARAIVA, 1977; UNITED STATES, 1977; WHITE, 1977.

Da tabela acima, pode-se depreender que a quantidade de projetos empreendidos por empresas brasileiras em países africanos entre 1974 e 1984 não é desprezível. Os contratos dialogam com as demandas próprias dos novos Estados africanos (sobretudo construção de infraestrutura) e do Brasil (notadamente fornecimento de petróleo). Nota-se também uma tentativa de viabilizar os projetos através de acordos de compensação (intermediados pela Interbrás). Isso pode ser explicado pela escassez de dólares no Brasil. De todos modos, verificase que houve (através da Cacex) uma tentativa de apoiar as iniciativas com uma ferramenta nacional.

O fato de que a maioria dos Estados de atuação de empresas brasileiras na África no período eram produtores de petróleo não parece ser coincidência. Estes eram países aos quais o Brasil buscava dar alguma prioridade, num contexto de choque do petróleo e uma economia dependente de combustíveis fósseis. Os dois presidentes e chanceleres do Brasil nestes dez anos receberam representantes de alto nível de todos os países listados, tendo sido assinados acordos de cooperação e/ou entendimento em alguns destes casos.

O processo de internacionalização foi visto como interessante pelo poder público e estimulado. À medida que as empresas também perceberam a internacionalização como interessante, ela se concretizou. Ao mesmo tempo, teria sido muito mais difícil viabilizar a internacionalização de empresas brasileiras sem o apoio estatal, sobretudo por conta da necessidade de investimento de altas somas, em moeda estrangeira. O período de mudança a nível mundial (crise do dólar, desemprego em alta e queda da produção industrial nos EUA) favoreceu a expansão de empresas brasileiras, na medida em que demandou uma política

externa mais atuante no sentido de diversificação de parcerias e criação de diálogos, sobretudo com o Terceiro Mundo.

### **3 A REDEMOCRATIZAÇÃO E SEU IMPACTO NO PROCESSO DE INTERNACIONALIZAÇÃO (1985-1989)**

O primeiro civil após 21 anos de uma sucessão de generais como chefes de governo no Brasil foi uma figura inesperada, mas ao mesmo tempo coerente com a forma como se deu a transição. A campanha das *Diretas Já*, apesar de ter levado multidões à rua, não conseguiu concretizar a realização de eleições amplas para escolher o presidente do país. Com o seu fracasso, foi a articulação política nos bastidores do Congresso Nacional que criou, e depois escolheu, a chapa vencedora para o mais alto cargo do Executivo. Curiosamente, o regime militar no Brasil foi precedido e sucedido por momentos de protagonismo legislativo.

Apesar do longo caminho de transição do regime militar para o civil – iniciada sete anos antes, com a revogação do AI-5 no governo Geisel – havia muitas “pontas soltas”, muitos assuntos cujos desdobramentos ainda eram considerados incertos. Em primeiro lugar, a ordem jurídica precisava ser refeita, de modo a refletir o ambiente político que se almejava, sobretudo em termos de eleições livres e periódicas, um anseio que havia ecoado com força nas ruas poucos anos antes. Era preciso também discutir o novo papel dos militares e como seriam julgados os crimes cometidos durante o período ditatorial. O nível de incerteza era tão grande que o novo presidente tomou posse sem sequer saber ao certo quanto tempo de mandato teria. Caso fosse seguido o regime jurídico anterior, seriam seis anos, mas não havia consenso a respeito da manutenção das regras anteriores, agora que o governante era um civil.

Para além das questões políticas, o projeto de país estava em disputa também em termos de planejamento econômico. O fim do padrão dólar-ouro e o aumento dos juros nos EUA haviam colocado em xeque o modelo de desenvolvimento brasileiro, fundamentado, desde o “milagre”, em forte investimento estatal para fomentar a acumulação e crescimento de empresas privadas nacionais. Se, num primeiro momento, havia sido possível manter este alto nível de investimento graças à disponibilidade de crédito no exterior, após a crise do dólar houve não só uma redução drástica na oferta de crédito quanto, mais grave, uma redução na capacidade brasileira de honrar com os pagamentos do que já devia até então.

Enquanto que ao final do regime militar a elite financeira nacional (capaz de oferecer crédito) endossara o modelo desenvolvimentista, agora o momento era de falta de consenso. As contradições da aliança que Geisel havia construído e que Figueiredo de certa forma lograra manter foram expostas junto com o fim do regime. Os sinais de esgotamento deste modelo tornavam-se evidentes. No plano internacional, conforme exposto, a injeção de liquidez decorrente do fim do padrão dólar-ouro e do aumento dos juros deixara os Estados Unidos em uma posição confortável economicamente, enquanto que a nova corrida armamentista apelidada

de “Segunda Guerra Fria” consolidara seu poder militar em relação à União Soviética. Esta, enfraquecida e sob o comando de Gorbachev, enfrentava uma crise interna que culminaria no seu fim. Neste contexto imediatamente anterior ao fim da bipolaridade, as periferias ainda buscavam uma nova forma de canalizar suas demandas. Os mecanismos antigos, como a barganha entre os blocos capitalista e socialista, ou a pressão em organizações internacionais, já não funcionavam da mesma forma.

Este achatamento da capacidade de pressão das periferias influenciava na disputa de modelos de desenvolvimento no Brasil. Uma fatia cada vez maior da elite empresarial do país percebia que o modelo dos últimos anos do regime militar estava esgotado e que, mesmo se pudesse ser reabilitado, o cenário internacional ofereceria condições desfavoráveis. Sem um “Terceiro Mundo” articulado, seria difícil resistir ao *lobby* norte-americano e europeu para a inserção no mercado brasileiro dos seus serviços e produtos, com os quais poucas empresas nacionais eram capazes de competir. Ao mesmo tempo, contudo, os grupos empresariais brasileiros que haviam crescido graças aos incentivos estatais, como as construtoras e a indústria nacional estavam ainda muito fortalecidos e eram capazes de fazer pressão para manter alguns aspectos do antigo modelo desenvolvimentista.

Assim, o cenário do mandato de José Sarney foi marcado por uma disputa entre projetos de país radicalmente distintos. Se, por um lado, havia uma parte da elite disposta a enfrentar a pressão norte-americana e manter algumas características do planejamento econômico herdado dos militares, por outro lado havia também uma parte da elite disposta a se associar ao capital internacional, investindo num novo modelo de desenvolvimento, mais aberto à entrada de empresas e de produtos estrangeiros, mesmo em setores antes considerados *estratégicos*. Correndo por fora, mas não menos importante, havia uma forte demanda popular por melhores condições de vida (emprego, renda, acesso à saúde, educação, moradia etc), que não encontrava identificação em nenhum dos projetos de país postos à mesa, contribuindo para a incerteza.

Este contexto de disputas se refletiu na atuação externa do Brasil. Sem um consenso sobre o modelo de desenvolvimento interno para lhe dar base, a diplomacia brasileira acabou não logrando avançar em muitas das principais questões em debate no sistema internacional. “O paradigma econômico e diplomático afirmado com o regime militar formou um verdadeiro ‘bloco histórico’, que mesmo com o desgaste do sistema político e com as dificuldades econômicas e diplomáticas internacionais, não foi possível ser alterado de forma imediata” (PEREIRA, 2003, p. 10). As negociações sobre a dívida externa e propriedade intelectual, por exemplo, chegaram a estagnar, na medida em que nem encontravam um ponto de acordo possível com os Estados centrais, e nem conseguiam força política suficiente – tanto em

termos de apoio de outros países periféricos, quanto em termos de um maior endosso do governo brasileiro – para alterar o rumo das discussões (como havia sido o caso, no passado, do debate em torno do controle sobre o mar territorial). Ao mesmo tempo, contudo, em espaços envolvendo menos atores e que não ameaçavam pontos cruciais das regras de comércio e investimentos internacionais, foi possível construir espaços de coordenação importantes, como o Mercosul e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Os temas relativos a acesso a crédito, investimento estrangeiro, remessas de lucros, regras de comércio e autonomia para a implementação de políticas de desenvolvimento industrial foram centrais para definir a atuação do país no exterior. Estes temas tocavam interesses das elites nacionais, que dependiam de acertos nessas questões para garantir uma boa taxa de acumulação de capital. Por isso, este trabalho foca na observação de três pontos principais acerca da política externa brasileira neste período: 1) a questão da falta de dólares e necessidade de atração de moeda estrangeira; 2) o dilema entre industrialização alavancada por investimento nacional ou estrangeiro; e 3) a desarticulação em espaços de pressão internacional antes úteis para barganhar ou criar acordos favoráveis aos países periféricos. Estes temas estiveram intimamente ligados ao processo de internacionalização de empresas brasileiras iniciado no período anterior. Uma tendência a negociar maior autonomia para a aplicação de políticas industriais, por exemplo, poderia ajudar a formar novas multinacionais brasileiras. Já uma carência de crédito em moeda estrangeira dificultava a atuação de empresas brasileiras no exterior. Por fim, a criação de coalizões políticas, em âmbito internacional, tinha o potencial de estreitar o relacionamento entre países, também influenciando no processo de internacionalização de empresas.

### 3.1 FINANCEIRIZAÇÃO E RECRUDESCIMENTO DA GUERRA FRIA

A alta dos preços do petróleo e aumento dos juros haviam tido impacto imediato, tendo marcado os governos Geisel e Figueiredo, conforme descrito no Capítulo 2. Na segunda metade da década de 1980, a consequência da atuação do FED para o sistema internacional foi que outros Estados também aumentaram suas taxas de juros, de modo a tentar reter os investimentos estrangeiros e evitar a fuga de capital, desvalorização da moeda e inflação, ainda que isso implicasse enfrentar um período recessivo. “No começo da década de 1980, o capital desviou-se cada vez mais da produção e do comércio para as finanças e as atividades especulativas, dando origem a uma nova expansão financeira sistêmica” (SILVER; SLATER, 2001, p. 219-220).

Por trás da busca norte-americana pela atração de capitais estava, por um lado, a falta de dinamismo da sua economia (setor produtivo) e, por outro, a necessidade de financiamento da

“Segunda Guerra Fria”, uma fase de recrudescimento na dinâmica da Guerra Fria. “Para arcar com os custos do crescimento militar da Segunda Guerra Fria, os Estados Unidos elevaram as taxas de juros e começaram a competir ativamente pelo capital circulante internacional” (SILVER; SLATER, 2001, p. 223).

Ao retomar um maior intervencionismo militar dos EUA no mundo, porém, o governo Reagan, adotou uma nova estratégia. Tendo aprendido com as consequências da Guerra do Vietnã, o objetivo era evitar ao máximo as “baixas” norte-americanas, passando a recorrer a movimentos revolucionários locais de oposição, dispostos a fazer o trabalho sujo, em lugar do modelo Kissingeriano anterior, de “policiais regionais” (WESTAD, 2007, p. 331). Na América Central, os Estados Unidos passaram a treinar e armar forças anti-Sandinistas (principalmente membros da antiga Guarda Nacional de Somoza), os *contras*, visando desestabilizar e derrubar o governo da Nicarágua – a maior operação da CIA na América Latina desde a invasão da Baía dos Porcos em 1961 (WESTAD, 2007, p. 345). No Afeganistão, o apoio aos mujahidins, que havia sido iniciado pelo governo Carter, aumentou substancialmente. Em 1986, Reagan decidiu enviar armamento mais avançado (Stingers) tanto para os mujahidins quanto para os rebeldes da UNITA, em Angola (WESTAD, 2007, p. 356).

Esta postura em relação ao Terceiro Mundo se relacionava à visão de que as revoluções nestes Estados seriam *resultado* do envolvimento soviético (e não *causa* deste envolvimento), como explica Westad (2007) – uma visão respaldada pelo conceito de “totalitarismo”, promovido por Brzezinski e diversos cientistas sociais. “Em outras palavras, [acreditavam que] dependia dos norte-americanos restabelecer a ordem no desenvolvimento natural dos “novos estados independentes”, os quais a União Soviética [teria] pervertido à vontade durante a era da *détente*”<sup>30</sup> (WESTAD, 2007, p. 332-333, tradução nossa). Além da ação militar, o governo Reagan também se utilizou, muito mais agressivamente do que seus sucessores, de mecanismos econômicos como comércio, câmbio e crédito, além da sua influência em instituições como o FMI e Banco Mundial, para, na expressão cunhada por Fiori (1997, p. 119), “redisciplinar a periferia”. Esta, por sua vez, após a recessão de 1981-1982 encontrava-se fragilizada – e as diferentes demandas entre países industrializados e não-industrializados prejudicava a coesão do grupo.

Enquanto a aceleração da financeirização gerou um aumento da polarização *dentro e entre* os Estados, aprofundando o “fosso Norte-Sul” (SILVER; SLATER, 2001, p. 220), a busca norte-americana pela atração do superávit mundial agravou ainda mais este quadro. Na prática,

---

<sup>30</sup> “In other words, it was dependent on American to reestablish order in the natural development of “newly independent states”, which the Soviet Union had been perverting at will during the *détente* era” (WESTAD, 2007, p. 332-333).

tratou-se de um abandono da promessa de “desenvolvimento” (SILVER; SLATER, 2001, p. 223), um dos sustentáculos da legitimidade da liderança norte-americana até então. Assim, ao contrário do momento de auge da Pax Americana, quando seu

poder baseava-se na capacidade de os Estados Unidos se erguerem e erguerem outras nações acima da “tirania das pequenas decisões”, para resolver os problemas de nível sistêmico que haviam atormentado o mundo no caos sistêmico da guerra e dos anos do entre guerras (...) [o] novo poder de que os Estados Unidos passaram a desfrutar nas décadas de 1980 e 1990, em contraste, [apoiava-se] na capacidade de o país suplantar a maioria das outras nações na competição dos mercados financeiros globais (ARRIGHI; SILVER, 2001, p. 283-284).

No Terceiro Mundo, a conjunção destes eventos teve um efeito catastrófico. Como “a dívida existente era indexada aos juros norte-americanos, cada aumento de 1% nas taxas dos Estados Unidos custava aos devedores do Terceiro Mundo US\$4 bilhões ou US\$5 bilhões ao ano em pagamentos adicionais de juros” (FRIEDEN, 2008, p. 398). Ao mesmo tempo, com as demais economias ocidentais adotando políticas recessivas, sua demanda por produtos dos países menos desenvolvidos diminuiu. Tudo isso num contexto de grande desvalorização dos produtos primários – seus preços, no início dos anos 1990, eram 40% menores, em média, em relação a 1970 (BATISTA, 2009b).

A maioria das economias dos países devedores permaneceu enfraquecida por anos. Para a América Latina, 1980 foi a década perdida: a renda por pessoa caiu cerca de 10%; os salários reais, pelo menos 30%; e os investimentos caíram ainda mais, enquanto a inflação ultrapassava os 1.000% em muitos países (FRIEDEN, 2008, p. 400).

A América Latina, marginalizada nos programas de ajuda externa da Guerra Fria, havia recorrido ao mercado de capitais para financiar desequilíbrios comerciais a partir dos anos 1970. A ordem econômica baseada na estabilidade do dólar e das taxas de juros norte-americanas era percebida pelos governantes latino-americanos como sólida, segura e previsível – de modo que a elevação abrupta dos juros pelo FED pegou a maioria dos países da região desprevenidos e imprudentemente endividados.

De um golpe, com a súbita elevação das taxas de juros – que mais do que duplicaram em termos reais – os países latino-americanos se viriam na impossibilidade de honrar o serviço de suas dívidas externas, serviço que passou a requerer, em média, a utilização de mais de 80% de suas receitas de exportação (BATISTA, 2009b, p. 127).

Para honrar o serviço da dívida, havia três principais caminhos possíveis. Por um lado, a opção de amortização, prazos mais longos e fixação de juros não agradava as instituições financeiras e foi descartada. Outra solução seria um acordo político que garantisse um valor mínimo para a comercialização de produtos primários (principal item de exportação dos devedores) e maior abertura das economias do Norte aos produtos manufaturados do Sul. Esta opção seria menos onerosa à população latino-americana, com menor impacto nos níveis de

bem-estar social, mas era bastante custosa em termos políticos e econômicos aos países ricos. Como estes estavam melhor representados nas instâncias de tomada de decisões e, portanto, eram capazes de impor aos demais as soluções mais convenientes para eles, esta opção também foi descartada.

O que prevaleceu foi um acordo de baixo custo político e econômico para os Estados credores, que consistia em que os devedores reduzissem suas demandas próprias (gastos estatais), a um elevado custo social, mantendo as exportações num nível alto, e garantindo assim as divisas necessárias ao pagamento dos empréstimos. Esta solução foi conjugada com uma redução das importações durante alguns governos, como forma de reter moeda forte, necessária ao pagamento da dívida. A título de comparação, Batista (2009b, p. 130) mostra que, enquanto no pós-Primeira Guerra Mundial, as reparações exigidas da Alemanha comprometiam em torno de 18% do valor de suas exportações, na América Latina dos anos 1980 o serviço da dívida chegou a alcançar mais de 45% da receita de exportação de bens e serviços.

Como resultado da estratégia inicial dos credores e do FMI, converteriam os latino-americanos, irônica e inapelavelmente, em importantes exportadores líquidos de capital. Transfeririam para o exterior, entre 1982 e 1991, US\$ 195 bilhões de dólares, quase o dobro, em valores atualizados, do que os Estados Unidos concederam, como doação, à Europa ocidental entre 1948 e 1952, sob o Plano Marshall (BATISTA, 2009b, p. 131).

Em alguns governos, a necessidade de garantir divisas para o pagamento da dívida também implicou um importante fechamento dos mercados latino-americanos para produtos estrangeiros de forma a limitar as importações. No Brasil, esta característica foi bastante perceptível nos períodos Figueiredo e Sarney – justamente quando a negociação da dívida estava em evidência. Contudo, o fechamento da economia acabou sendo associado à política de substituição de importações, mais do que ao serviço da dívida externa e à necessidade de manter o saldo na balança comercial.

### 3.2 BRASIL: TRANSIÇÃO POLÍTICA E ECONÔMICA

O período de 1985 a 1989 foi marcado no Brasil por um intenso rearranjo tanto na economia, quanto na política. Em 1985, um civil chegava ao poder no Brasil após 21 anos de regime militar. O lento processo de redemocratização e sua realização gradual impôs freios a uma transformação política radical no país – PDS e PMDB, herdeiros, respectivamente, da ARENA e do MDB, seguiram sendo os principais partidos no Congresso Nacional. Uma nova legislação buscou igualar os atos de opositores do regime militar e de agentes estatais, promovendo uma “anistia geral”, de modo a evitar maiores debates e punições. Da mesma forma como para se estabelecer no poder os militares brasileiros haviam sido cautelosos para

manter uma imagem de legalidade, quando deixaram o poder foram igualmente cautelosos para, primeiro, garantir sua segurança e, segundo, evitar uma turbulência política que desagradasse seus grupos de sustentação. Todo o mandato do primeiro presidente civil da Nova República foi marcado, assim, pelo cenário de incerteza – sobre a ordem jurídica e mesmo sobre até que ponto as forças de esquerda, que saíam fortalecidas do período militar, poderiam disputar um projeto diferente de país.

José Sarney, vice-presidente, tornou-se o improvável chefe de governo após a morte do líder da chapa, Tancredo Neves. Maranhense, Sarney havia entrado na vida pública em 1958, eleito deputado federal pela sigla da União Democrática Nacional (UDN), tendo assumido a vice-presidência do partido na Câmara entre 1959 e 1960. Reeito deputado em 1962, três anos depois seria alçado ao cargo de governador. Por conta da extinção dos partidos políticos em 1965, mudaria de sigla para a ARENA. Em 1971, o maranhense assumiu o cargo de Senador, sendo reeleito em 1978. Foi relator da Emenda Constitucional nº 11, que determinava a extinção do AI-5. Assumiu a presidência da ARENA em 1979 e do PDS em 1980, cargo ao qual renunciou em 1984 para integrar-se ao PMDB e poder integrar a chapa de Neves, pois a legislação eleitoral da época exigia que candidato e vice fossem do mesmo partido.

Apesar de sempre ter sido um grande articulador político, Sarney carecia do carisma e popularidade de Tancredo, o que minava sua legitimidade, sobretudo num momento em que a demanda pelo voto direto para presidente era uma pauta recente e de grande adesão popular. Tendo sido eleito pelo voto indireto, e contando com o grande articulador da campanha *Diretas Já*, Ulysses Guimarães, como presidente da Câmara dos Deputados no seu mandato, Sarney precisava de uma estratégia para garantir apoio político e legitimidade ao seu governo. Assim, por um lado, o novo presidente buscou honrar as promessas de campanha de Neves (por exemplo, adotando de início os nomes já anunciados por Tancredo para os Ministérios) e, por outro, buscou diálogo com forças de oposição – seja através de audiências com partidos de esquerda, seja acatando reivindicações como a eleição direta para prefeitos das capitais.

Quando eu assumi, eu sabia perfeitamente que não tinha legitimidade. Eu assumi formalmente o governo, mas o poder ficou com o dr. Ulysses. O meu primeiro objetivo foi me legitimar no governo – e, depois, tratar da economia. Eram os meus objetivos. Para me legitimar, eu abri: dei liberdade aos partidos de esquerda, recebi no Palácio o João Amazonas, do PCdoB, e o Giocondo Dias, do PCB. O Tancredo não faria isso. Quando falaram com ele sobre isso, ele disse: “Isso é com a Justiça, não é comigo”. Quem ia discutir a legitimidade depois disso? Estendi a anistia, abri para as eleições das estâncias hidrominerais, fiz a loucura de convocar a eleição de prefeitos das capitais em novembro, no meio daquela confusão, greves gerais etc. Convoquei a Constituinte. Mas eu estava fazendo aquilo deliberadamente, para me legitimar. Comecei a me legitimar, e me legitimei. Quando veio o cruzado, minha popularidade já era de 50%. Marchei para o cruzado porque sabia que ele ia me assegurar fazer a Constituinte. Porque sem uma boa economia você não tem uma boa política. Então asseguirei a Constituinte, com o objetivo de fazer a transição

democrática. Eu tinha a minha diretriz, que eu cumpri até o fim (CARVALHO, 2017, p. 60).

A conjuntura da pressão pelo fim da ditadura e pela plena retomada dos direitos políticos também fez com que o presidente resistisse ao máximo em adotar uma política econômica recessiva para conter a inflação. Este foi um dos motivos que levou Sarney a trocar a equipe econômica. Antes de completar seis meses no cargo, o Ministro da Fazenda, Francisco Dornelles, nome indicado por Tancredo Neves, foi substituído por Dilson Funaro, de perfil heterodoxo. Dornelles enfrentava resistência dentro do governo à sua política de contenção da inflação, que previa uma elevação nos juros e combate ao déficit público, e acabou por entregar o cargo.

A nova estratégia econômica foi, internamente, forçar o congelamento de preços e, ao mesmo tempo, enfrentar renegociações com credores internacionais para conseguir reduzir o comprometimento do orçamento nacional com o pagamento da dívida. Um dos Ministros da Fazenda do período, Bresser Pereira, confirmou posteriormente que Sarney evitava um ajuste fiscal, privilegiando a negociação da dívida externa como forma de equacionar os problemas econômicos do país (CARVALHO, 2017, p. 74). Esta postura se explica pela sua tentativa de evitar, pelo menos num primeiro momento, um ajuste recessivo que poderia minar a sua legitimidade política.

[Sarney] buscava inicialmente enfatizar a sua própria legitimidade posta em questão pela morte prematura do presidente-eleito. (...) reunir um mínimo de consenso operacional entre os agentes políticos, econômicos e sociais brasileiros, cujo único interesse comum, na realidade, parecia ser simplesmente o de evitar uma nova ruptura (CORRÊA, 1996, p. 366).

José Sarney encontrou uma situação internacional mais favorável do que seus antecessores em termos do petróleo (o preço do barril havia caído de US\$27 em novembro, para menos de US\$10, em março) e das taxas de juros nas praças financeiras da Europa e dos Estados Unidos (SALOMÃO, 2017, p. 188). Contudo, o resultado das políticas recessivas nos países desenvolvidos dificultava a venda de produtos brasileiros para estes mercados, e o aumento dos juros imposto pelo FED havia feito a dívida externa brasileira decolar. “Com efeito, o grau de deterioração das contas do balanço de pagamentos a que se chegou no início dos anos 1980 apresentava-se como um dos mais graves na história republicana brasileira” (SALOMÃO; FONSECA, 2016, p. 789). Desde o final dos anos 1970, o déficit em transações correntes do Brasil havia aumentado quase que exclusivamente devido aos encargos da dívida externa – ao ponto que, entre 1983 e 1986, quase metade das exportações ou aproximadamente 5% do PIB brasileiro era dedicado ao pagamento de bancos, na forma de remessas ao exterior (SALOMÃO, 2017, p. 190). A situação da balança de pagamentos estava, portanto, diretamente

relacionada à questão da dívida externa, e uma solução para o desequilíbrio das contas passava necessariamente pela renegociação da dívida.

Se nos anos 1970 a liquidez gerada pelos ganhos com a venda de petróleo (os chamados *petrodólares*) havia facilitado o acesso ao crédito para os países da periferia, os anos 1980 e 1990 expuseram as fragilidades desta política de endividamento. Com preços do petróleo em alta e um modelo de desenvolvimento amparado nos gastos públicos, os governos militares haviam recorrido a empréstimos no exterior como forma de manter a capacidade de investimento do Estado brasileiro. Embora alguns analistas já apontassem então para a deterioração da economia norte-americana, as autoridades brasileiras optaram por confiar na sua pujança, tomando empréstimos a taxas variáveis de juros. Esta aceitação das taxas de juros flutuantes se tornaria, entretanto, a maior fragilidade do plano, com consequências sentidas ao longo de pelo menos quatro mandatos presidenciais seguintes, marcando profundamente tanto a nova organização e equilíbrio de poder entre as elites nacionais, quanto o planejamento de política externa.

A dívida externa apresenta-se, portanto, como um problema estrutural em dois diferentes planos: constringendo ao máximo as alternativas de inserção do Brasil, tanto pela redução de sua capacidade econômica quanto pelas ameaças dispostas pelos Estados Unidos no contexto da negociação da dívida; e minando, de todas as maneiras possíveis, o pacto nacional-desenvolvimentista que sustentou a economia brasileira nas décadas anteriores à crise (CASARÕES, 2011, p. 71).

A questão da dívida tornara-se central para a condução da atuação externa do país, na medida em que deveria orientar a relação com os credores (de modo a obter melhores condições de renegociação), mas ao mesmo tempo pautava a política comercial (no sentido de que a atração de dólares – seja através das exportações, seja através do investimento externo – era fundamental). A questão em disputa era *que tipo* de renegociação seria aceita, bem como *qual seria a melhor forma* de atrair dólares para honrar o serviço da dívida (se, por exemplo, através de uma restrição às importações e estímulo às exportações, ou se através da atração de capital via privatizações ou outros compromissos financeiros). Estas escolhas se relacionavam fortemente com o que se pretendia para o futuro do país.

O período José Sarney, além de ser um momento de transição de um governo militar para um governo civil, é também um momento de transição de como se entende que deve ser o posicionamento do Brasil em relação aos juros da dívida. No início do seu governo, o entendimento de como tratar esse tema foi, por um lado, tentar renegociar ou arrolar a dívida e por outro segurar as importações (buscando manter uma balança comercial positiva). Como os empréstimos eram supervisionados por autoridades governamentais dos Estados Unidos, esta renegociação envolvia um bom relacionamento com aquele país. Entretanto, determinados a

restabelecer a solvência do sistema, os americanos adotaram uma postura de inflexível cobrança em relação aos países latino-americanos, privilegiando, em vez de renegociações ou outras estratégias, sugerir aos devedores que reduzissem ainda mais as importações e adotassem ajustes recessivos supervisionados pelo FMI (BATISTA, 2009b, p. 128). Com isso, o grau de abertura da economia brasileira reduziu-se pela metade – de 10% a 5% do PIB<sup>31</sup>.

Nos anos 1980, o Brasil e a maioria dos países latino-americanos tinham que comprometer mais de 45% da receita de exportação com o serviço da dívida – a título de comparação, a Alemanha do pós-guerra nunca teve que comprometer mais que 18% da sua renda de exportações com pagamentos da dívida interaliada (BATISTA, 2009b, p. 130). As tentativas de renegociação nos anos de 1985 e 1986 não renderam resultados expressivos, contudo. O Secretário do Tesouro dos EUA, James Baker, chegou a apresentar um plano para contrabalançar o ajuste recessivo que até então havia sido a cartilha do FMI – e que fizera com que as exportações norte-americanas para os países periféricos fossem consideravelmente reduzidas<sup>32</sup>. Entretanto, o plano acabou sendo descartado, pois era vago quanto aos compromissos que os países devedores teriam que seguir em termos de políticas públicas, enquanto que oferecia pouco crédito além do que já estava disponível de qualquer jeito antes dele (CASARÕES, 2011, p. 77).

O Ministro da Fazenda do governo Sarney, Dilson Funaro, estava decidido a renegociar a dívida brasileira sobre outras bases, sem aderir às propostas do FMI e garantindo um plano de médio e longo prazo que permitisse a continuidade do crescimento econômico. No seu primeiro encontro com autoridades econômicas americanas e com o diretor-gerente do FMI, o Ministro foi muito pressionado a aceitar os termos do órgão internacional.

O tom de ameaça permeou todo o encontro no qual os seis burocratas brasileiros foram sucessivamente intimidados pelos mais de trinta representantes dos bancos comerciais. Ou se cedia ao arrocho proposto por Larosière ou seriam imediatamente suspensas as linhas de crédito a curto prazo no valor de US\$ 15 bilhões (SALOMÃO; FONSECA, 2016, p. 791).

---

<sup>31</sup> “Tal fechamento seria, mais tarde, estranhamente atribuído, de forma crítica, a propósitos autárquicos e de estatização da economia brasileira, como se aquele fechamento não fosse produto dos esquemas de reescalonamento de uma dívida contraída em função da inserção internacional que o país havia aceito. Crítica que, além disso, não levava em conta que o grau de abertura de uma economia se deve calcular também em função da importância do investimento direto estrangeiro, o qual atinge no Brasil 8,9% do PIB. Esta proporção é muito superior aos 5,2% verificados na Coreia do Sul e aos 2,3% em Taiwan, países constantemente louvados, no entanto, por sua abertura ao exterior” (BATISTA, 2009b, p. 128–129).

<sup>32</sup> Devido à redução das importações de modo geral nos países devedores.

Paralelamente a estas negociações, a equipe buscava aplacar a crise econômica internamente com medidas de combate à inflação<sup>33</sup>. No dia 28 de fevereiro de 1986, Sarney lançou o Plano Cruzado, que incluía um congelamento de preços e salários. O sucesso inicial do plano fez com que Sarney atingisse “um dos mais elevados níveis de aprovação já auferidos entre os presidentes brasileiros” (SALOMÃO; FONSECA, 2016, p. 789). O governo estimulou que cidadãos agissem como “fiscais”, vigiando e denunciando estabelecimentos comerciais que remarcassem seus preços (SALOMÃO, 2017, p. 185). O apoio interno às medidas do governo Sarney contribuiu para que sua equipe econômica buscasse alternativas mais ousadas nas negociações com os bancos internacionais, especialmente considerando-se que a política recessiva proposta pelos credores poderia minar a aprovação já conquistada.

O então embaixador em Washington, Marcílio Marques Moreira, desenvolveu extensa agenda de visitas, de modo a sensibilizar autoridades americanas e bancos privados a adotarem uma postura mais flexível. “A reação norte-americana, porém, foi sempre ambivalente. No plano declaratório, manifestava-se alguma compreensão para as circunstâncias forçadas da economia brasileira, mas, na prática, alegava-se que o governo não podia interferir no processo negociador entre o Brasil e os bancos” (CORRÊA, 1996, p. 379). Foi nesse contexto que o então Ministro da Fazenda sugeriu adotar medidas mais drásticas para forçar os credores a comparecer à mesa de negociações: em 20 de fevereiro de 1987, anunciou-se a suspensão temporária dos pagamentos dos juros da dívida externa, até que melhores condições fossem acordadas entre as partes.

Naquele momento, as reservas brasileiras estavam próximas a zero e a decisão da suspensão dos pagamentos buscava evitar uma exaustão das mesmas, como ocorreria pouco mais de uma década depois, na Argentina (CÔRTEZ, 2010, p. 139). Por outro lado, além do objetivo de estancar a perda de reservas cambiais, a moratória buscava também alterar o padrão da negociação com os credores internacionais, de modo a evitar que fossem impostas condições desfavoráveis ao Brasil. Assim que surgissem propostas interessantes ao país, os pagamentos seriam retomados. “Não se tratava de um fim em si mesmo com o simples objetivo de trazer dano aos bancos estrangeiros” (SALOMÃO; FONSECA, 2016, p. 793).

Sarney acalentava, à época, a expectativa de que a moratória teria amplo respaldo interno e ajudaria na formação de uma frente doméstica coesa. O Presidente contava ainda em receber o apoio ou o reconhecimento da medida por parte dos países que enfrentavam os mesmos percalços. Nada disso aconteceu. No plano externo, a medida foi recebida como uma bravata política e não uma necessidade técnica e, assim, azedou, por um período considerável, os contatos com os bancos, com as autoridades norte-americanas, com o FMI e com o Clube de Paris (CÔRTEZ, 2010, p. 139).

---

<sup>33</sup> Os governos militares haviam optado por desvalorizar a moeda como forma de estimular exportações e obter divisas (REDDY; PATU, 2019). Esta medida, no entanto, elevava a inflação e o custo de vida dos trabalhadores brasileiros.

Internamente, a decisão sofreu muita resistência, especialmente no contexto acadêmico e político, com pressões pela saída da equipe econômica do governo Sarney. O timing também é importante: ao contrário dos dois anos anteriores, o auge do Plano Cruzado, em 1987 o Brasil enfrentava novamente um cenário de alta inflacionária e déficit público. Uma tentativa de contenção das deficiências do Plano Cruzado – o “Cruzadinho” – não surtira efeito. Um pacote fiscal que tinha por meta o aumento da arrecadação, lançado após as eleições de 1986, o “Cruzado II”, gerara um aumento nos preços na casa de 16,8% em janeiro de 1987 (CÔRTEZ, 2010, p. 134). Este cenário delicado, aliado à impopularidade da suspensão das remessas de pagamentos dos juros da dívida, minou a credibilidade da equipe econômica.

Apenas dois meses após o anúncio da moratória, Funaro foi exonerado e um novo grupo passou a ocupar o Ministério da Fazenda. Novos planos econômicos heterodoxos foram postos em prática. O Brasil tornou-se mais ativo na coordenação de uma ‘pressão coletiva’ sobre os bancos estrangeiros no contexto da dívida, articulando-se principalmente com os Estados da América Latina, igualmente endividados. Desde a gestão Figueiredo-Guerreiro, o Brasil tentava se reaproximar dos seus vizinhos. Com a redemocratização – fenômeno compartilhado por outros Estados sul-americanos – e principalmente a partir do restabelecimento de relações diplomáticas com Cuba, o Brasil adquirira maior legitimidade política entre seus pares latino-americanos.

Convidado a integrar o Grupo de Apoio a Contadora, uma plataforma criada inicialmente para buscar evitar uma intervenção armada norte-americana na Nicarágua e em El Salvador, o Brasil conseguiu criar, como desdobramento do mesmo, o Grupo do Rio, composto pelos mesmos países, mas com uma plataforma mais ampla: funcionar como Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política. O documento final da primeira reunião do Grupo do Rio, composto por oito países latino-americanos, ao final de 1987, em Acapulco, afirmava que “nenhum programa econômico duradouro seria compatível com o objetivo de um crescimento sustentado, se não se revertesse a transferência maciça de recursos financeiros da América Latina para o exterior, limitando-se o serviço da dívida à capacidade real de pagamento de cada país” (MONIZ BANDEIRA, 2011, p. 240).

A Conferência de Acapulco constituiu um acontecimento de enorme transcendência histórica, pois, pela primeira vez, chefes de Estado de oito países da América Latina reuniram-se e criaram um organismo, não apenas sem a participação dos Estados Unidos, mas manifestamente em oposição às suas políticas, evidenciando o engravescimento das contradições econômicas e das divergências políticas, que cada vez mais cindiam e afastavam o Sul e o Norte do Hemisfério. (...) O Compromisso de Acapulco constituiu, na verdade, um documento adverso às posições dos Estados Unidos, em seus aspectos econômicos, comerciais, financeiros e políticos, a refletir o profundo inconformismo dos países da América Latina e, em particular, do Brasil, como potência industrial emergente, disposta a não aceitar um papel subalterno,

dentro da nova divisão internacional do trabalho, com base no domínio de tecnologias avançadas (MONIZ BANDEIRA, 2011, p. 241).

Apesar da formação deste novo mecanismo de articulação política latino-americano, poucos Estados da região tinham então condições de sustentar um enfrentamento com os EUA. Os dois choques do petróleo, bem como o aumento dos juros norte-americanos, haviam afetado profundamente as economias não só da América Latina, como de toda a periferia mundial. Para os países exportadores de *commodities* agrícolas, como era o caso da maioria dos latino-americanos, a perda nos termos de troca havia sido muito intensa na década de 1980: estes produtos perderam 45% do seu valor entre 1984 e 1992, chegando ao menor preço em 90 anos (BORENSZTEIN *et al.*, 1994, p. 1). Para o Brasil, que embora ainda exportasse produtos primários tornara-se exportador de manufaturados (mais de 50% da pauta de exportações), o ajuste recessivo do Ocidente, as guerras (Irã, Iraque, Angola) e a crise econômica (América do Sul) dificultavam o escoamento da sua produção. Por outro lado, o governo norte-americano acompanhara com preocupação a politização do tema da dívida externa no Grupo do Rio, temendo uma estratégia de moratória conjunta, e “havia sido hábil em antevê-la e em desmontá-la, ao dividir seus promotores”, segundo depoimento de Sarney (CÔRTEZ, 2010, p. 135–136).

No Brasil, os sucessivos planos e equipes econômicas não conseguiam debelar a inflação. Ao final de 1987, o índice já estava em 14% ao mês, o que levou mais um Ministro da Fazenda a ser substituído. A partir de então, com Mailson da Nóbrega à frente, a heterodoxia foi abandonada. “Em 3 de janeiro de 1988, o Brasil suspende oficialmente a moratória externa; em junho do mesmo ano, chega a um acordo com os bancos em moldes tradicionais, porém com condições um pouco melhores do que as obtidas pelo México” (CÔRTEZ, 2010, p. 140). Apesar de já no ano seguinte, em 1989, o acordo firmado novamente ter deixado de ser cumprido, “a nova moratória foi negociada com os bancos sem qualquer intenção de aproveitamento midiático ou político” (CÔRTEZ, 2010, p. 141). Assim, enquanto que, nos seus primeiros três anos na presidência, Sarney havia adotado escolhas econômicas heterodoxas, nos dois últimos anos de mandato o presidente “alterou claramente o perfil das políticas implementadas, finalizando seu governo com medidas liberalizantes e com planos convencionais de combate à inflação e ao déficit público” (SALOMÃO, 2017, p. 194).

Com isso, não mais se adotaria uma postura protecionista em relação às importações, tendo vários impostos sido eliminados. Diversos membros da equipe econômica deste segundo período do governo Sarney inclusive comporiam os governos seguintes. Um dos mais ferrenhos críticos da suspensão de pagamentos da dívida, o então embaixador brasileiro em Washington (1986-1991), Marcílio Marques Moreira, se tornaria Ministro da Fazenda durante o governo

Collor. Por outro lado, a equipe do Ministro do Planejamento João Sayad (1985-1987), formada por economistas ligados à Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) posteriormente formularia o Plano Real.

Esta nova postura exigia a adoção de mecanismos de atração de divisa externa, uma vez que as importações estavam liberadas e que havia o compromisso de pagamento dos juros da dívida. Assim, são feitas tentativas de atração do investimento internacional, através do aumento de juros pagos pelo Banco Central, das privatizações de estatais e do fim de políticas que garantiam o monopólio de empresas nacionais em alguns setores (como no caso do petróleo). Esta solução dialogava bem com o contexto internacional – de financeirização, mas também de avanço do neoliberalismo – e ao mesmo tempo privilegiava grupos importantes da elite nacional. Contudo, isso não significa que este não seja um motivo de controvérsias a cada nova eleição no Brasil. Pelo contrário, os principais pleitos do período, exceto em menor grau o de 1998, foram marcados por debates em torno das vantagens e desvantagens das privatizações, do nível de juros no país, e do controle do mercado financeiro.

Neste ponto, é importante notar que as periferias não estão alheias aos processos que acontecem no Sistema Internacional e no modo de produção capitalista. Se na virada dos anos 1970 para os anos 1980 o capitalismo se transformou de majoritariamente industrial para o majoritariamente financeiro, não é porque o Brasil está na periferia que o capitalismo brasileiro não vai ser influenciado/transformado por este processo. Assim, também no Brasil o debate sobre indústria, e particularmente sobre substituição de importações etc. torna-se *obsoleto*, passando a pauta do dia a girar em torno da questão da *dívida pública*. O Estado desenvolvimentista vai aos poucos deixando de fazer sentido, porque surgem novas formas, mais vantajosas, de acumulação de capital. Embora lastreada pela indústria e pelo setor primário, a acumulação torna-se, cada vez mais, fruto dos ganhos financeiros, inclusive os serviços das dívidas públicas (que são os entes com grande capacidade de cumprir o pagamento de juros). As maiores empresas nacionais cedem lugar aos fundos de investimento, que estão mais preocupados com privatizações no sentido de adquirir *participação acionária*, do que no sentido de *gerir* e assim utilizar aquela empresa privatizada para acumulação de capital. Não só o Brasil, mas outros países das periferias passaram pelo mesmo processo.

Na política externa, estas transformações, em nível sistêmico, se refletiram na falta de interesse pelos debates sobre “desenvolvimento” ou pela formação de coalizões e ações coletivas dos países do “Terceiro Mundo” para “desenvolver” suas indústrias, para ter maior autonomia, maior capacidade de produção dos bens e serviços de que precisavam. Esse discurso já não tinha força, e não só porque os países desenvolvidos deixaram de escutar, mas também

porque parte considerável das suas elites na periferia já não se interessava por este modelo de desenvolvimento e, portanto, não pressionava seus diplomatas por este tipo de negociação.

A crise do apoio ao Estado desenvolvimentista no Brasil se refletiria numa postura mais vacilante da diplomacia do país sobre comércio internacional – ponto fundamental do modelo. “No tocante à inserção internacional, este modelo econômico exigia como diretriz básica da diplomacia uma posição negociadora favorável às demandas por protecionismo da coalizão político-industrialista nacional durante as negociações internacionais” (OLIVEIRA, 2013, p. 962). Se nos anos 1970 o Brasil havia logrado incluir nos acordos do GATT o princípio de *infant industry*, através do qual se abria ao Terceiro Mundo a possibilidade de aplicar políticas restritivas à importação e criar tarifas preferenciais para os produtos que exportava (idem), nos anos 1980 e 1990, com a Rodada Uruguai<sup>34</sup> este princípio foi, na prática, contestado, principalmente devido à pressão norte-americana.

À época, o Brasil tinha políticas de incentivo à nascente indústria informática e não regulava o uso de patentes farmacêuticas por empresas locais. Em 1977, Geisel instituiu uma reserva de mercado para a indústria brasileira de microcomputadores e em 1984 o Congresso aprovou a Lei de Informática (Lei nº 7.232). Isso criou contenciosos expressivos com os EUA, que mobilizaram recursos para mostrar que não tolerariam mais aquele tipo de postura em outros Estados.

Os EUA reagiram de forma peculiar à consciência do descompasso que ficava evidente entre a economia norte-americana e a de seus competidores. Com a “reaganomics”, o país abriu-se comercialmente, criando paralelamente uma complexa legislação comercial destinada a penalizar supostos desvios no princípio da reciprocidade nos fluxos comerciais. Uma série de retaliações comerciais foi desfechada (CORRÊA, 1996, p. 369).

Desde 1974, os EUA haviam aprovado uma legislação que punia “práticas desleais de comércio” (*unfair trading practices*), um conceito amplo que acabou por limitar a capacidade de autonomia em termos de políticas industriais e de ciência e tecnologia dos seus parceiros (Lima e Hirst apud CASARÕES, 2011, p. 84). O Brasil, desde 1977, adotava uma política de reserva de mercado como forma de proteção ao desenvolvimento industrial nacional no setor da informática, mas se encontrava fortemente endividado, comprometendo ente 3 a 5% do PIB ao pagamento de juros da dívida (MONIZ BANDEIRA, 2011, p. 245), e politicamente fragilizado (devido à transição para o governo civil, com pressões à direita e à esquerda), o que o tornava um alvo conveniente. Justamente na segunda metade dos anos 1980, muitas empresas

---

<sup>34</sup> A Rodada Uruguai foi uma rodada de negociação comercial no âmbito do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) que levaria à formação da Organização Mundial do Comércio (OMC) e à assinatura de acordos em torno de temas sensíveis, como serviços e propriedade intelectual.

brasileiras de eletroeletrônicos viviam seu auge, utilizando-se de engenharia reversa para lançar produtos que copiavam equipamento estrangeiros: Microdigital<sup>35</sup>; Prológica<sup>36</sup>; CCE<sup>37</sup>; Unitron<sup>38</sup>; Cobra<sup>39</sup>; Scopus<sup>40</sup> e Itautec<sup>41</sup>.

A pressão norte-americana pelo fim da reserva de mercado não era nova. Ainda durante o governo Figueiredo, o próprio Secretário de Estado George Schultz, em visita ao Brasil, a criticara politicamente. Até então, contudo, a resposta brasileira havia sido firme, com Figueiredo aprovando a Lei da Informática (Lei nº 7.232) em 1984. Com a transição democrática, contudo, havia “o risco de esses embates com as autoridades norte-americanas serem internalizados e, ao se projetarem na dinâmica partidária do Parlamento brasileiro, complicarem o delicado processo de normalização institucional (...)” (CÔRTEZ, 2010, p. 127).

Em 1985, Washington anunciou a abertura de um processo de investigação formal contra a política brasileira de informática, invocando a legislação sobre “práticas comerciais desleais”<sup>42</sup>. José Sarney lançou no ano seguinte o I Plano de Informática de Automação (Planin)

---

<sup>35</sup> A Microdigital, fundada em 1981, fazia microcomputadores “clones” de modelos da inglesa Sinclair. A empresa britânica chegou a entrar com um processo contra a brasileira, em 1983, por violação de direitos autorais do *firmware*, porém perdeu a ação. Outros computadores da Microdigital foram baseados no computador Apple II. A empresa também comercializava *softwares* e desenvolveu um console de videogame chamado "Onyx Jr" (cópia do Atari 2600). Chegou a ter 60% do mercado nacional de microcomputadores, mas faliu no início da década de 1990.

<sup>36</sup> A Prológica, fundada em 1976, fabricava computadores domésticos “clones” de modelos da inglesa Sinclair e das norte-americanas RadioShack e Intertec. A Prológica foi processada pela Microsoft em 1990, acusada de copiar o MS-DOS, e perdeu a ação. Passou a enfrentar dificuldades, saindo do mercado em 1995.

<sup>37</sup> A CCE foi fundada em 1964 e fabricou equipamentos de áudio, videocassetes, televisores, consoles de videogame (Top Game, clone do Nintendo NES) e microcomputadores (modelos MC 4000 Exato, clone do Apple II Plus, e MC-1000, não baseado em nenhum modelo conhecido). Em 2012, foi anunciada a venda da empresa para a chinesa Lenovo, que, no entanto, desistiu da transação três anos depois.

<sup>38</sup> A Unitron foi fundada em 1982, ano em que lançou o microcomputador APII, clone do Apple II. Em 1985, a empresa estava produzindo o primeiro clone bem-sucedido do mundo do Macintosh, o Mac 512, comercializado a partir de 1987. A Apple começou uma campanha de difamação contra a brasileira e o governo Reagan ameaçou aplicar retaliações comerciais se a Unitron não suspendesse as vendas do Mac 512. As vendas do produto foram encerradas em 1988, levando a Unitron a abandonar o desenvolvimento de microcomputadores.

<sup>39</sup> A Cobra foi fundada em 1974, com apoio da Marinha e do BNDES. Foi a fabricante do primeiro computador feito no Brasil em todas as etapas, em 1980. A empresa era líder em quantidade de componentes brasileiros nas suas máquinas. Em 1987, lançou um “clone” de computador da IBM. Com o fim da reserva de mercado, abandonou a fabricação de microcomputadores, dedicando-se aos serviços de processamento de dados, e foi comprada pelo Banco do Brasil.

<sup>40</sup> A Scopus foi fundada em 1975 pela mesma geração de engenheiros que desenvolveu o primeiro computador brasileiro. Em 1982, lançou o Microengenho I, clone do Apple II. Em 1983, anunciou o Nexus 1600, clone de modelo da IBM. A empresa desenvolveu um sistema operacional próprio, o Sisne, que, no entanto, não conseguiu competir com as cópias do MS-DOS no país. Em 1989, o grupo Bradesco adquiriu a Scopus, que passou a se dedicar a serviços de TI. Foi uma das pioneiras no desenvolvimento de sistemas bancários, tornando o Bradesco o 5º banco do mundo a oferecer internet banking. Em 2014, a sua divisão de serviços foi comprada pela IBM.

<sup>41</sup> Itautec, do Grupo Itaúsa, fundada em 1979, lançou seu primeiro microcomputador em 1982 (clone do IBM PC-XT). Desenvolveu os primeiros equipamentos de fac-símile e scanner de projeto e fabricação nacionais. A empresa chegou a possuir a 10ª maior base instalada de máquinas de autoatendimento (caixa eletrônico) do mundo. Tinha subsidiárias em cinco países (Argentina, Espanha, EUA, México e Portugal). A partir de 2000, começou a produzir supercomputadores, chegando a fabricar o maior supercomputador brasileiro, utilizado pela Petrobras nos estudos do pré-sal. Em 2013, deixou o mercado de computadores e seu departamento de automação foi vendido para a japonesa Oki Electric.

<sup>42</sup> O Brasil foi informado do início da investigação no dia 7 de setembro de 1985, em meio às comemorações da Independência. “A iniciativa constrangedora de Washington demonstrou, mais do que ‘falta de tato’, quão reduzida

e, na cerimônia de lançamento, afirmou que “no lugar da antiga divisão do trabalho entre nações industrializadas e agro-exportadoras, uma redivisão se operava – dessa vez entre países que geravam conhecimentos científicos e tecnológicos e aqueles que deles dependiam” (CASARÕES, 2011, p. 90).

Entretanto, a resistência brasileira tinha limites muito claros, principalmente se não estivesse fundamentada em ação coletiva – em termos bilaterais, a diferença de poder entre Brasil e EUA constrangia bastante a capacidade de exercer pressão do governo brasileiro. Em pouco tempo ficou claro que a simples citação do Brasil como alvo de investigação sob o Trade Act “era suficiente para suspender encomendas e desviar compras de importadores norte-americanos” (CORRÊA, 1996, p. 376). Diante disto, o grupo que, no Brasil, apoiava uma maior abertura às negociações com os norte-americanos ganhou força, contando com o apoio de “figuras de peso político como Antônio Carlos Magalhães, então ministro das Comunicações, e [do] Itamaraty, que tinha em Abreu Sodré, chanceler brasileiro, e Paulo Tarso Flecha de Lima, Secretário-Geral do MRE, importantes defensores” (CASARÕES, 2011, p. 91–92).

Reagan anunciou, pessoalmente, seu propósito de praticar sanções comerciais contra o Brasil, por causa da Lei de Informática, proibindo as importações de componentes de computadores e elevando em US\$105 milhões as tarifas sobre 60 produtos brasileiros exportados para os Estados Unidos, a partir de 1º de janeiro de 1988. A decisão da Secretaria Especial de Informática de vetar a comercialização no Brasil do computador MS-DOS, da firma norte-americana Microsoft, foi o que serviu como pretexto e agravou o litígio. Contudo, apesar da dura resposta de Sarney, a ameaçar também com represálias e de recorrer ao Gatt, a tendência para a negociação foi o que prevaleceu, uma vez que a guerra comercial não interessava aos dois países e as pressões internas dos setores visados pelas sanções comerciais, inclusive a Embraer, enfraqueceram a capacidade de resistência do Brasil. Assim, a aprovação pelo Congresso da Lei de Software (proteção dos direitos autorais), bem como a autorização do Conselho Nacional de Informática (Conin) para que a Microsoft comercializasse no Brasil seu sistema operacional MS-DOS versão 3.3, atenderam parcialmente às demandas dos Estados Unidos, que postergaram, por sua vez, as medidas de retaliação (MONIZ BANDEIRA, 2011, p. 248).

Embora representasse um objetivo de longo prazo (autonomia no desenvolvimento científico e tecnológico), a política de informática foi sendo reduzida no debate público à ideia de uma “reserva de mercado” para beneficiar um “setor específico”. Neste discurso ficava implícita a ideia de que este setor específico, ao ser beneficiado, poderia gerar ônus para toda a sociedade brasileira, na medida em que uma relação ruim com os EUA poderia dificultar a renegociação da dívida externa e mesmo a venda de produtos brasileiros no exterior de uma forma geral. Como consequência, as forças políticas se dividiram. Uma parte ainda estava ligada ao grupo mais nacionalista, que insistia na questão estratégica do domínio da informática.

---

era a real importância atribuída pelas mais altas autoridades norte-americanas ao processo de normalização democrática em que estava empenhado o governo brasileiro” (CÔRTEZ, 2010, p. 124).

Outra parte, no entanto, não tinha compromisso específico com esta pauta, e receava que continuar por este caminho poderia prejudicar outros setores aos quais estava ligada (virtualmente todos os grupos que lucravam com a exportação poderiam ser prejudicados por uma decisão norte-americana de punir o Brasil). Por seu lado, as empresas de informática no país ainda não estavam bem estruturadas e tinham pouca capacidade de *lobby*.

Pode-se sugerir que as constantes imposições colocadas pelo governo norte-americano a nosso país, no tocante a questões estratégicas – transformando-as, oportunamente, em contenciosos comerciais – foram uma forma de minar a capacidade brasileira de desenvolver-se como potência média recém-industrializada. A busca pela autonomia, que marcou a política externa brasileira desde os tempos de Geisel, mostrava-se problemática para os Estados Unidos não somente porque o Brasil poderia se colocar como um adversário regional, sobretudo se conseguisse concluir seu projeto militar – que envolvia o desenvolvimento de armas nucleares – e a independência com relação a tecnologias sensíveis – e mantivesse seu crescimento econômico, mas também como um exemplo a ser seguido pelas nações vizinhas. Explorando a dimensão financeira e comercial das vulnerabilidades brasileiras – já que o país tinha nos Estados Unidos seu principal credor e mercado consumidor – o governo Reagan logrou, no decorrer da década de 1980, minar a resistência brasileira em assuntos importantes na agenda bilateral, como a informática e a dívida externa. Mais importante, contudo, foi a fratura exposta que os atritos com os EUA causaram no plano doméstico. A certa altura, a alternativa liberal, mesmo dentre alguns segmentos tradicionalmente nacionalistas de nossa economia, mostrou-se mais atraente dadas as fragilidades evidentes do modelo nacional-desenvolvimentista que até então imperava (CASARÕES, 2011, p. 168).

Os anos 1960 e 1970 haviam sido marcados por intensa industrialização no chamado Terceiro Mundo, porém ao contrário dos casos de industrialização tardia anteriores (como Estados Unidos, Alemanha, Japão), na segunda metade do século XX a característica marcante do processo de industrialização foi sua separação da autonomia tecnológica. Os parques industriais foram criados, mas não houve uma transferência de tecnologia além do mínimo necessário, isto é, que garantisse o domínio local para a fabricação dos produtos. No caso brasileiro, por exemplo, apesar da histórica instalação de montadoras de automóveis, o país não tinha (nem tem) capacidade de fabricar um automóvel do zero em seu território. O que ocorreu foi uma industrialização dependente, em que, apesar da existência de fábricas, não foi criada a capacidade de produzir de forma independente, tampouco de inovar (criar novos produtos a partir da mesma tecnologia do item inicial).

No Brasil, os setores que continuavam capazes de certa autonomia eram: engenharia pesada (protegida pela exclusão de empresas estrangeiras das licitações públicas); petróleo (também por conta de vigência de legislação que garantia à Petrobras o monopólio na exploração de petróleo no país); equipamento militar (em que predominavam empresas estatais) e algumas outras áreas da

engenharia que apenas lidavam com partes de produtos<sup>43</sup> – peças ou montagens de peças, em geral menos intensivas em tecnologia ou cuja fabricação tornara-se desinteressante nos países ricos (empresas como Marcopolo, WEG). Muito do que seria a capacidade plena de fabricar produtos informáticos e farmacêuticos<sup>44</sup> foi contida devido aos contenciosos com os Estados Unidos na década de 1980, e definitivamente enterrada após a adoção dos acordos da Rodada Uruguai. “Os entraves criados pelos países industrializados no campo comercial e também nos setores financeiro e tecnológico, ao contrário dos termos do GATT, que encorajavam as ‘indústrias nascentes’, tornaram-se cada vez mais fortes aos países do Sul” (PEREIRA, 2003, p. 81).

De certa forma, a Rodada Uruguai, naquele momento ainda em negociação, enterraria definitivamente o Estado desenvolvimentista como anteriormente entendido – principalmente a política de substituição de importações, bastante popular nos países latino-americanos. O acordo também selaria um virtual congelamento do *status quo* nas indústrias intensivas em pesquisa e desenvolvimento, na medida em que inviabilizaria ações como reserva de mercado e regras flexíveis sobre uso de patentes. Seria também mantida sem mudanças a ideia de “nação mais favorecida”, ou seja, que as vantagens comerciais que determinado país recebe devem ser estendidas a todos os demais países, exceto em casos de união aduaneira e áreas de livre comércio. A ausência de atualização nesta cláusula favorecia países capazes de utilizar *subsídios* como forma de orientar os setores de exportação e importação, em oposição a países que faziam uso de mecanismos de renúncia fiscal para orientar estes setores.

Estas questões demonstraram como “as disputas de poder estavam cedendo rapidamente lugar a outro gênero de competição entre as nações – a competição econômico-comercial e tecnológica” (CORRÊA, 1996, p. 369). Neste tipo de disputa, a superioridade norte-americana era desproporcional. O dólar, já desvinculado do ouro, tornara-se moeda franca do comércio internacional. Todos os países do mundo dependiam dele para realizar suas exportações e importações. Por ser uma moeda nacional tornada moeda franca, isso dava ao governo norte-americano a capacidade de, por exemplo, praticamente excluir determinado Estado do comércio mundial, sem para isso ter de contar com qualquer ação coletiva ou consenso internacional (podendo inclusive fazê-lo unicamente a partir da legislação nacional norte-americana). Paralelamente, o Terceiro Mundo agora dependia ainda mais das redes de comércio internacionais, devido ao seu modelo de industrialização. Com a globalização e a fragmentação

---

<sup>43</sup> Este setor tinha capacidade de se relacionar muito bem ao mundo globalizado, em que a produção industrial encontra-se fragmentada por vários territórios.

<sup>44</sup> Por estar relacionada à questão de patentes, a indústria farmacêutica foi afetada pelos acordos sobre propriedade intelectual da Rodada Uruguai.

da produção industrial, as trocas internacionais tornaram-se mais do que comércio, passando a integrar os processos produtivos de uma infinidade de produtos.

O momento não era favorável às periferias do sistema internacional. O massivo fluxo de capital saindo do Terceiro Mundo na forma de juros da dívida, em direção, especialmente, aos Estados Unidos, por um lado, e o fim da possibilidade de barganha devido à dissolução do bloco socialista, por outro, fragilizaram a condição econômica e a situação política destes países. Na América Latina, os anos 1980 seriam conhecidos como “década perdida”, enquanto que na África os desafios econômicos e sociais se intensificariam na década seguinte, 1990.

A negativa do governo Reagan de assinar a Convenção da ONU sobre Direitos do Mar, a retirada dos EUA e do Reino Unido da UNESCO, ao amparo de uma retórica de pesada crítica às maiorias “terceiro-mundistas” nos foros internacionais, viriam a desatar importantes transformações ao longo dos anos 80 no processo multilateral. Secundados pela Grã-Bretanha e pela República Federal da Alemanha, os EUA haviam iniciado no início dos anos 80 um trabalho de desmontagem do multilateralismo então prevalente, o que coincidiu com uma sensível perda de impulso diplomático dos países em desenvolvimento. Essa mudança qualitativa na agenda seria completada mais adiante pela ascensão de temas cuja manipulação colocaria precisamente os países em desenvolvimento na defensiva: direitos humanos, narcotráfico, não-proliferação, meio ambiente, imigração, terrorismo, crises regionais, democracia. (...) Ao refletir preocupações formalmente legítimas, captaram grande parte do interesse dos foros multilaterais, em detrimento dos tópicos de caráter reivindicatório que haviam conformado a agenda dos anos 60 e 70. O impacto direto que esses temas tinham na opinião pública de países desenvolvidos e em desenvolvimento, em contraste com o caráter geralmente abstrato dos temas do reivindicacionismo dos anos 60 e 70, contribuía ademais para transformar qualitativamente a agenda internacional (CORRÊA, 1996, p. 369–370).

No Brasil, havia-se tentado “driblar” os problemas de fuga de capitais, desinvestimento, envelhecimento do parque industrial, perda de mercados, inflação etc. com soluções heterodoxas, mantendo, a princípio, na política externa, a antiga postura de proteção ao “interesse nacional” (entendido, entre outros aspectos, como *desenvolvimento industrial*). Contudo, em cada um destes temas, a postura brasileira encontrou “ouvidos de mercador” no cenário internacional. As relações de poder estavam em transição e as antigas soluções já não eram viáveis.

Aqueles países tornaram-se, muitas vezes à custa de uma piora significativa dos indicadores macroeconômicos e sociais, não somente vulneráveis do ponto de vista econômico, como absolutamente debilitados em termos políticos. Isso reforçou, de alguma forma, a capacidade de barganha das nações credoras vis à vis as economias endividadadas, verticalizando a política internacional de uma forma inédita desde o fim da Segunda Guerra Mundial (CASARÕES, 2011, p. 167).

Encarregado de liderar o Brasil na sua transição democrática, Sarney serviu também de ponte entre o “paradigma diplomático do regime militar” e a “inserção neoliberal no período da globalização” (PEREIRA, 2003, p. 9). A política externa deste período não rompeu completamente com os posicionamentos dos seus antecessores, mas novos caminhos já começavam a se desenhar, indicando os rumos da atuação externa do Brasil na década seguinte.

Entre as linhas de continuidade, está a tentativa de expandir o número de parceiros políticos e comerciais ou de aprofundar relações já existentes. Isto fica evidente nos casos dos países da Bacia do Prata e especialmente da Argentina, em que o fortalecimento das relações cria as bases para o Mercosul<sup>45</sup>; dos vizinhos da bacia amazônica<sup>46</sup>, com os quais é realizada a I Reunião de Presidentes dos Países da Região Amazônica em Manaus, em 1989; da América Central, em que uma articulação para limitar a intervenção norte-americana levou à formação do Grupo do Rio; e dos países africanos de língua portuguesa, o que permitiria a formação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) e do embrião da CPLP.

Sarney iniciou uma aproximação sem precedentes com a Argentina, incluindo temas de segurança que exigiam máxima confiança, como mecanismos de cooperação e inspeção mútua no campo da energia nuclear. Embora um relacionamento mais estreito com o maior vizinho brasileiro tenha sido um projeto herdado do período Figueiredo, ele foi intensificado pela “coincidência do reestabelecimento democrático nos dois países” (CÔRTEZ, 2010, p. 12). Sarney também logrou transformar a política de aproximação com a Argentina em um projeto mais amplo de integração regional. A partir da Declaração de Iguaçu (1985), do Programa de Integração e Cooperação Econômica (1986), e do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (1988), abriu-se caminho para a criação do Mercosul. A meta original era estabelecer um modelo de integração que fosse além de meros objetivos comerciais, representando uma “alternativa bilateral pragmática ao desenvolvimento econômico dos dois países, que não encontravam no cenário internacional resposta adequada aos problemas com que se defrontavam” (CÔRTEZ, 2010, p. 99).

“Quanto mais se estreitavam as possibilidades de atuação do Brasil no plano global, mais a América do Sul [era] valorizada como alternativa estratégica, tendo seu eixo centrado na cooperação e integração com a Argentina, que vivia problemas semelhantes (...)” (VISENTINI, 2003, p. 130). Ao final do seu mandato, Sarney havia visitado todos os países da América do Sul (alguns mais de uma vez), além de México e Costa Rica. Também havia comparecido à posse de diversos dos novos chefes de Estado da região e havia recebido visitas de praticamente todos os seus homólogos em Brasília (CORRÊA, 1996, p. 373).

Assim como a Assembleia Constituinte tivera um papel essencial na busca por um consenso com os diversos atores sociais brasileiros, na transição do regime militar, na política

---

<sup>45</sup> E para a implementação de um importante mecanismo de segurança na área nuclear entre os dois países.

<sup>46</sup> Peru, Equador, Bolívia, Colômbia, Venezuela, Guiana e Suriname. Sarney realizou visita oficial a Caracas em 1987 e foi o primeiro presidente brasileiro a visitar Guiana e Suriname (CÔRTEZ, 2010, p. 112).

externa o reestabelecimento das relações com Cuba teve um papel importante para “liquidar uma das principais hipotecas remanescentes do período militar” (CORRÊA, 1996, p. 372).

Devido às sequelas do processo de luta armada ocorrido no Brasil nos anos 70, o relacionamento com Cuba havia-se tornado um tabu. Era preciso superá-lo, tanto por motivos de natureza interna, ligados à afirmação da preeminência civil na nova ordem política e institucional, quanto por razões de interesse externo, em função do objetivo logo traçado pela Administração Sarney de conferir prioridade ao relacionamento com a América Latina. Não seria possível ao Brasil pretender assumir o papel que lhe competia no cenário regional sem dispor de canais adequados de diálogo e cooperação com Cuba (CORRÊA, 1996, p. 372).

Foi a partir do restabelecimento de relações diplomáticas com Havana que o Brasil foi convidado a integrar o Grupo de Apoio a Contadora, uma iniciativa da Argentina e Uruguai, que incluía também o Peru, e visava fazer com que as renascentes democracias sul-americanas viessem a ter envolvimento maior no esforço latino-americano de paz desenvolvido pelo Grupo de Contadora<sup>47</sup>. Envolvendo os oito maiores Estados latino-americanos (a grande exceção era o Chile de Pinochet), os dois grupos formavam um espaço de pressão política que não poderia ser ignorado. Sua existência significava um desafio à Organização dos Estados Americanos (OEA), na medida em que constituía um embrião de instituição política regional sem a participação norte-americana.

À medida em que o relacionamento com os norte-americanos se deteriorava, o Brasil investiu em sua relação com a União Soviética e a China visando assinar acordos de cooperação científica e tecnológica, e obter financiamento internacional. Sarney visitou Moscou<sup>48</sup> e Pequim em 1988<sup>49</sup>. Com a Índia, o Brasil conseguiu estabelecer uma articulação em oposição aos Estados Unidos na questão da inclusão dos serviços nas negociações da Rodada Uruguai. Sarney também buscou se aproximar de Estados do Oriente Médio, mas a instabilidade política na região impediu contatos mais produtivos (CASARÕES, 2011, p. 52).

O relacionamento com países estratégicos provinha da necessidade de desenvolver projetos de cooperação em áreas específicas e como forma de demonstrar autonomia em relação aos Estados Unidos. A alguns países em especial, era atribuída importância fora do âmbito latino-americano. Tanto a URSS e alguns países do Leste Europeu, quanto Estados que poderiam compor um eixo de cooperação Sul-Sul, na África, no Oriente Médio e na Ásia, receberam atenção especial do governo brasileiro (VISENTINI, 2003, p. 69).

<sup>47</sup> O Grupo de Contadora, formado por Colômbia, México, Panamá e Venezuela, havia sido fundado em 1983 e tornou-se reconhecido como instância de intermediação para a paz, democratização, segurança regional e cooperação econômica na América Central. O contexto era de grande instabilidade, principalmente após a posse de Ronald Reagan, com o financiamento de movimentos contrarrevolucionários na América Central (sobretudo para atuação da Nicarágua de Daniel Ortega) e intervenção militar na ilha de Granada. O Brasil de Figueiredo havia se mantido ausente do debate sobre a situação política e securitária da região, evitando até mesmo participar de reuniões no âmbito da OEA sobre o tema (CÔRTEZ, 2010, p. 217–220).

<sup>48</sup> “É o primeiro mandatário brasileiro a visitar a URSS e o primeiro dignitário recebido por Gorbachev na sua condição de Chefe de Estado (CÔRTEZ, 2010, p. 155–156).

<sup>49</sup> Retribuindo visita do Primeiro-Ministro chinês, Zhao Ziang, realizada em 1985, quando foi anunciada a abertura de um Consulado-Geral brasileiro em Xangai e um chinês em São Paulo (CÔRTEZ, 2010, p. 158).

A política africana do Brasil foi muito prejudicada pelas dificuldades econômicas dos dois lados. Com um orçamento comprometido, o governo brasileiro teve que concentrar suas iniciativas diplomáticas em apenas uma área considerada prioritária, que foi a América Latina. Mesmo assim, a política africana do Brasil teve continuidade. A maior proposta brasileira de ação política multilateral envolvendo o continente africano foi o projeto de resolução apresentado à Assembleia Geral da ONU em 1986, declarando o Oceano Atlântico, na região situada entre a África e a América do Sul, como Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul. “O Presidente Sarney opõe-se a qualquer tentativa de militarização do Atlântico Sul e à presença de armas nucleares na área. O representante dos EUA, Noel Gron, foi o único a votar contra o projeto, que, apesar disto, foi aprovado” (VISENTINI, 2003, p. 134).

A exploração da ideia de

“afinidade cultural” ou a condição do Brasil como “extensão do continente africano”, [fornecia] subsídios “modernos” para as relações entre o Brasil e a África, visto que o Brasil mantinha certa tradição em alinhar-se a Portugal e seus interesses colonialistas na África, condição que começou a se alterar a partir da década de 70 (PEREIRA, 2003, p. 69).

Respalado por esta narrativa, o Brasil buscou agir como mediador do diálogo das ex-colônias com sua antiga metrópole (CÔRTEZ, 2010, p. 166). Assim, quando José Sarney visitou Cabo Verde durante o seu mandato, coordenou a construção de um instituto conjunto (Brasil; Angola; Cabo Verde; Portugal) dedicado à Língua Portuguesa, inaugurado em 1989, na Reunião de Cúpula de São Luiz do Maranhão. Este Instituto serviu de base para a posterior consolidação da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), mais abrangente.

Foi durante o governo Sarney que as medidas brasileiras de implementação das sanções internacionais contra a África do Sul foram ampliadas (estendendo-se às áreas cultural e esportiva) e consolidadas, em agosto de 1985, graças também à atuação do Congresso e de grupos de pressão interna (CORRÊA, 1996, p. 380–381). O Brasil foi um dos primeiros países a abrir uma Embaixada em Windhoek, logo após a independência da Namíbia. A maior assertividade do Brasil em condenar o regime do *apartheid* facilitou a sua relação política com outros países da África Subsaariana. O chanceler brasileiro visitou, em 1986, Angola, Zâmbia, Zimbábue, Nigéria e Camarões. Do ponto de vista comercial, “a Nigéria assumiu um importante papel, seguida por Gabão, Congo, Angola e Zaire” (PEREIRA, 2003, p. 70).

Em termos bilaterais, o Estado africano com o qual o Brasil mantinha relações diplomáticas mais intensas era Angola, país que se encontrava em guerra civil. “O Brasil teve importantíssimo papel nos esforços pelo restabelecimento da paz e da ordem em Angola (...)” (CÔRTEZ, 2010, p. 170), apoiando a criação da Missão das Nações Unidas de Verificação em Angola (UNAVEM I).

“O Comando dessa força de paz da ONU foi exercido, durante todo o mandato, pelo General-de-Brigada Péricles Ferreira Gomes, do Exército Brasileiro. Dos diversos países que integraram a força, o Brasil foi o que contribuiu com o maior número de efetivos (observadores militares)” (CÔRTEZ, 2010, p. 171). José Sarney visitou Luanda em janeiro de 1989, demonstrando o apoio brasileiro ao governo do MPLA e disposição em auxiliar na reconstrução do país.

Em meio à chamada “Nova Guerra Fria”, quando Reagan e Thatcher empurravam o mundo em direção ao retorno da rivalidade Leste-Oeste, o governo Sarney buscou manter uma postura que opunha Norte-Sul. Deste modo, uma série de temas colocavam seu governo em colisão com os norte-americanos: os juros da dívida externa; as patentes de equipamentos de informática; as patentes da indústria químico-farmacêutica; a criação de um espaço de coordenação política no seio da América Latina sem participação dos EUA; a busca pela desmilitarização do Atlântico Sul. Muitos destes posicionamentos não eram novos – haviam sido herdados dos últimos governos militares. Porém, enquanto que antes o Brasil havia logrado “dobrar a aposta” sempre que os norte-americanos ameaçavam retaliar, agora a postura dos EUA havia mudado.

[Os] norte-americanos compreenderam, no decorrer da década, que o Brasil somente seria dobrado por uma estratégia de via média entre a truculência e a falta de foco. Enquanto a primeira contribuía para amplificar os sentimentos nacionalistas, sobretudo numa sociedade em franco movimento de transição democrática, a segunda não surtia os efeitos desejados pelo simples fato de que, na condição de potência média semiperiférica, o Brasil poderia, na medida do possível, se deixar blefar. Chegou-se, ao fim e ao cabo, a uma estratégia de persistência, pautada por ameaças constantes, mas raramente levadas às últimas consequências; calcada, principalmente, na exploração das interseções entre temas da agenda bilateral como forma de garantir a credibilidade do que era dito; destinada, no limite, a esgotar as possibilidades de resistência do Brasil por dentro, quer dizer, dividindo os setores interessados e minando a legitimidade das próprias ações governamentais (CASARÕES, 2011, p. 97).

Esta estratégia, aliada ao “insucesso dos diversos planos econômicos no governo Sarney (...) gerou as condições necessárias para a hegemonia dessa orientação econômica liberal no aparato burocrático do Estado brasileiro e no bojo da elite econômica” (OLIVEIRA, 2013, p. 964). Ainda segundo Oliveira (2013), a agenda liberal prometia o retorno do crescimento econômico a partir da transferência para a esfera privada das decisões sobre a economia nacional. Conforme o modelo do Estado desenvolvimentista falhava, estas falhas eram interpretadas na elite de forma alheia às transformações a nível sistêmico, e “depositadas na conta” do Estado (que seria ineficiente e perdulário), das estatais (consideradas atrasadas e com serviços caros) e dos trabalhadores (tidos como pouco produtivos e onerosos).

Foi neste contexto de divisão entre os grupos da elite – pois embora os neoliberais estivessem angariando prestígio, os desenvolvimentistas ainda tinham força – e em que os

trabalhadores encontravam espaço para se organizar (em meio ao descontentamento popular com o fracasso de sucessivos planos econômicos) – que o então presidente convocou a Assembleia Constituinte. A erosão da imagem de Sarney contribuiu para fortalecer o então presidente da Câmara dos Deputados, Ulysses Guimarães, que havia sido uma das principais vozes da campanha por eleições diretas. A Constituinte era um projeto antigo do MDB<sup>50</sup>, e Ulysses um dos seus mais vocais defensores. Paralelamente, a convocação da Constituinte também indicava que o governo reconheceu “que deveria procurar um consenso relativo com os atores sociais de modo a evitar qualquer ruptura institucional, o que culminou com a adoção da Constituição em 1988” (FONSECA, 2011, p. 16).

Observar o processo político da Assembleia Constituinte de 1988 e seus resultados é útil pois, na medida em que deliberou sobre qual deveriam ser as funções e, conseqüentemente, o tamanho do Estado brasileiro, aquela Assembleia representou um espaço de disputa entre a corrente desenvolvimentista, ainda forte, e o ascendente grupo neoliberal. Em jogo estava o modelo de Estado para os próximos anos e isso teria conseqüências em todas as áreas da sociedade brasileira, inclusive na política externa. Não é só nos pontos em que toca especificamente em questões de política internacional (como quando determina o foco nas relações com os vizinhos latino-americanos<sup>51</sup>) que a Assembleia Constituinte está deliberando sobre como deve ser a participação do Brasil no sistema internacional. É também quando se acerca a temas definidores do modelo econômico a ser adotado, uma vez que isto implicaria no tipo de postura a ser adotada frente ao sistema internacional vigente.

Num contexto de aumento da desigualdade social, após um período de forte concentração de renda, e após a frustração da campanha das Diretas Já, a Constituinte foi um espaço para canalizar muitas das demandas reprimidas desde 1964. Ao mesmo tempo, o debate constitucional mostrou a extensão das divisões entre grupos da elite, na medida em que partidos governistas tiveram muita dificuldade em “viabilizar uma perspectiva política consensual (...), [revelando] toda a profundidade e extensão da crise de hegemonia” (MACIEL, 2011, p. 100). Conforme também nota Maciel (2011, p. 100), muitos dos direitos sociais e políticos que acabaram consagrados na Carta só chegaram ao papel devido à desorganização do bloco no

---

<sup>50</sup> Os antecedentes da luta pela nova Constituição remontam a uma carta política publicada pelo MDB em 1971, seguida por um manifesto em 1977. A OAB, na sua VIII Conferência Nacional, em 1980, pediu pela convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte. A Aliança Democrática, em 1984, comprometeu-se com esta convocação.

<sup>51</sup> Parágrafo único do Art. 4º: “Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988, 1988).

poder, que não logrou contrapor-se, pelo menos num momento inicial, à força política das classes subalternas.

Diante da recusa dos parlamentares em utilizar um texto-base, redigido por uma “Comissão de Notáveis”, sob acusação de autoritarismo, foi necessário elaborar regras para fazer o texto constitucional “do zero”. Este processo permitiu que o texto final escapasse, em alguns pontos, dos limites estruturais das Constituições brasileiras anteriores. O regimento aprovado previa a existência de oito comissões temáticas – integradas por um número de constituintes que respeitasse a proporcionalidade partidária – e para as quais seriam eleitos, internamente, oito presidentes e oito relatores (NOGUEIRA, 2016). Cada comissão temática deveria elaborar um anteprojeto final, e os oito anteprojetos então seguiriam para a Comissão de Sistematização<sup>52</sup>, que ficaria a cargo de compatibilizá-los em um único projeto constitucional. O texto resultante seria então votado em plenário em dois turnos.

A distribuição entre os partidos dos cargos estratégicos nas comissões temáticas foi acordada entre as duas maiores bancadas<sup>53</sup>. O PMDB, com a maior bancada, nomeou os oito relatores, e o PFL, segundo maior partido, indicou sete presidentes das subcomissões, cabendo ao PDS o restante. Esta distribuição favorecia o PMDB, pois “o poder do relator era grande: cabia a ele definir o anteprojeto a ser votado e elaborar substitutivos, a partir das contribuições dos constituintes” (NOGUEIRA, 2016). Como Mário Covas (PMDB-SP) era então o líder do partido<sup>54</sup> e tinha posicionamento mais à esquerda do que a média da agremiação, a ala à esquerda do PMDB é que foi a principal beneficiada, uma vez que os relatores eram indicação de Covas<sup>55</sup>. Por outro lado, o regimento da Constituinte estimulou ampla participação popular. Foram apresentadas 122 emendas populares, das quais 19 chegaram à Comissão de Sistematização e foram em parte absorvidas pelo texto final. Também foram realizadas inúmeras audiências públicas dentro das subcomissões.

De acordo com levantamento ideológico do jornal Folha de São Paulo, entre os constituintes, “32% eram de centro; 24%, centro-direita; 23%, centro-esquerda; 12%, direita;

---

<sup>52</sup> Composta pelos relatores e presidentes das oito Comissões Temáticas, pelos 24 relatores das subcomissões e por parlamentares indicados pelas bancadas.

<sup>53</sup> A maior bancada era do PMDB, com 298 deputados, muitos dos quais, porém, eram ex-arenistas ou ex-pedessistas. A segunda e terceira maiores bancadas eram do PFL (133) e do PDS (38), herdeiros da Arena. Em seguida, o PDT tinha 26 parlamentares; o PTB tinha 19; o PT, 16; o PL, PCB e PC do B tinham 7 representantes cada; o PDC, 6; e o PSB, 2 (CARVALHO, 2017, p. 18–19).

<sup>54</sup> As divisões dentro do PMDB e, em especial, a disputa política com Ulysses Guimarães (que já presidia a Câmara dos Deputados e a Assembleia Constituinte) haviam levado à eleição de Mário Covas, cuja chapa fazia oposição ao candidato de Ulysses, à liderança do partido.

<sup>55</sup> Segundo colegas de bancada, como José Serra e Fernando Henrique Cardoso, Covas deu um viés mais à esquerda ao texto constitucional. Ele indicou, por exemplo, um ex-ministro de João Goulart, Oswaldo Lima Filho (PMDB-PE) para a Comissão de Reforma Agrária.

9%, esquerda” (CARVALHO, 2017, p. 18–19). Entretanto, esta distribuição ideológica não se refletiu no conteúdo do Primeiro Projeto de Constituição<sup>56</sup>. A capacidade de articulação da esquerda desde o início dos trabalhos da Constituinte (ou, inversamente, a dispersão das forças de direita naquele momento) havia dado ao texto final uma redação que poderia servir de ponto de partida para reformas econômicas profundas no país. O líder da segunda maior bancada, José Lourenço (PFL-BA) relata, por exemplo, que a redação original sobre direito de propriedade indicava que este não poderia se sobrepor aos interesses sociais (CARVALHO, 2017, p. 181).

O desequilíbrio entre o conteúdo do texto final e a posição ideológica média dos parlamentares levou a uma aliança entre parlamentares conservadores e parlamentares que não tinham necessariamente uma agenda econômico-ideológica firme, mas que se identificavam mais com o campo conservador. Estes últimos buscaram negociar seu apoio a temas de interesse do governo – como os cinco anos de mandato para o presidente Sarney e a manutenção do presidencialismo – para angariar vantagens políticas (inclusive concessões de rádios e TVs). “Contra uma predominância artificial de uma minoria esquerdista na Assembleia Nacional Constituinte, esse novo bloco se autodenominava Centrão” (GOMES, 2006, p. 208). Esta coalizão logrou modificar o Regimento, de modo a viabilizar a inclusão de emendas a todos os dispositivos do projeto de Constituição votado pela Comissão de Sistematização.

Embora o debate nos meios de comunicação à época tenha sido marcado pelo foco na questão eleitoral (sobretudo a duração do mandato de José Sarney) e pela concessão de favores políticos envolvida nas negociações por apoio neste assunto<sup>57</sup>, pesquisas recentes têm ressaltado o peso de temas estruturais (da organização econômica) para a formação deste bloco de reação no âmbito da Constituinte. Conforme relata Fernando Henrique Cardoso em entrevista:

O que complicou todo o processo – e gerou o Centrão – foi a radicalização da questão da reforma agrária e da função social da propriedade. O Jarbas Passarinho jogava conosco – e entendia que tínhamos que chegar a um entendimento no meio. “Meio-direita”, “meio-esquerda”, mas no meio. Aquilo foi o limite para o Passarinho. Ele não pôde topar. Ali nós forçamos a barra. Aquilo desandou, porque não se fez um entendimento razoável. No resto não desandou: quase quebra, mas não quebra, quase quebra, mas não quebra. Mas ali quebrou. Foi aquilo que uniu o Centrão. (CARVALHO, 2017, p. 125).

Apesar de ter conseguido maioria para alterar o Regimento e para votar os temas cruciais, o Centrão não foi tão coeso nas votações seguintes. “O que prevaleceu, na maioria das 1.020

<sup>56</sup> A definição das regras internas no início da Assembleia Nacional Constituinte favoreceu um trabalho descentralizado de organização dos trabalhos legislativos em comissões e subcomissões, ao mesmo tempo em que centralizou o processo de votação em uma única comissão que não espelhava a representação do plenário (GOMES, 2006, p. 195).

<sup>57</sup> Com destaque para a atuação do então Ministro das Comunicações, Antônio Carlos Magalhães, e para a icônica frase do constituinte Roberto Cardoso Alves: “é dando que se recebe”.

votações, foi empate em cima de empate, os chamados ‘buracos negros’. Foram resolvidos à custa de conchavos e negociações, principalmente pelo colégio de líderes (...)” (CARVALHO, 2017, p. 24). O texto aprovado em segundo turno em setembro de 1988 incluiria a previsão de pagamento de hora extra; férias remuneradas; igualdade de direitos entre trabalhadores rurais e urbanos; proibição de discriminação contra portadores de deficiência; jornada de trabalho de 44 horas; licença maternidade de 120 dias; licença paternidade; e direito de greve, além do monopólio para exploração de petróleo e reserva de mercado às mineradoras nacionais, com a nacionalização de toda a exploração mineral e energia hidráulica no país. Também foi criado o Sistema Único de Saúde.

A divisão entre constituintes e a dificuldade em formar maioria em vários temas levou a um certo ceticismo e muitas críticas em torno do texto final, desde sua aprovação. Conforme relata Sarney:

(...) A Constituição não ia sair. O Ulysses não tinha o poder de resolver aquele impasse, a Constituinte estava parada. (...) Eu consegui botar, com o Bernardo Cabral [relator], aquela emenda de revisão dentro de cinco anos. Eu acreditei: daqui a cinco anos a gente pode *consertar*. E aí eu apoiei – e a Constituição foi feita (SARNEY apud CARVALHO, 2017, p. 56, grifo nosso).

Na medida em que aprovou diversas regras que comprometiam o orçamento (como as garantias à saúde, educação e seguros para os trabalhadores), a Constituição de 1988 estabeleceu limites ao planejamento estatal: por exemplo, passou a ser constrangido pelas despesas do orçamento primário. Ao mesmo tempo, a Constituição de 1988 cristalizou entendimentos sobre as empresas públicas, tendo um efeito direto para os limites da atuação das empresas privadas nacionais e multinacionais. Por estes motivos, esteve no centro do debate político brasileiro nos últimos 30 anos. Até o momento, foi a Carta mais alterada na história brasileira, com mais de 100 emendas – pelo menos uma por ano, desde 1992. E quando não foi efetivamente emendada, sua interpretação foi debatida, tendo o Supremo Tribunal Federal no centro das disputas.

Ironicamente, a Constituição brasileira, tão emblemática sobre o papel do Estado na provisão de bem-estar – ao ponto de ter sido apelidada de “Constituição Cidadã” – foi promulgada no ano em que a linha mais ortodoxa e afinada com o neoliberalismo começava a ganhar força no Ministério da Fazenda. De fato, o “Centrão” se articulou para mudar o regimento da Constituinte poucos dias antes da mudança na equipe econômica que transformaria o perfil da pasta, de heterodoxo para ortodoxo. No mesmo momento em que o debate sobre o tamanho e papel do Estado mudava de rumo na Assembleia, o mesmo ocorria na Esplanada dos Ministérios.

Entretanto, no caso da Constituinte, o Centrão não conseguiu reverter completamente as propostas originais, o que gerou uma situação em que, enquanto que a carta magna

aprovava normas de caráter nacionalista, entre as quais, com o apoio dos oficiais do Conselho de Segurança Nacional, a proibição de companhias estrangeiras explorarem, no país, os recursos minerais, [o governo Sarney tinha] de ceder aos bancos credores e negociar com o FMI, ao mesmo tempo em que anunciava um programa de desestatização e liberalização da economia, tendendo a acabar a reserva de mercado para a indústria nacional, estabelecida durante o processo de substituição das importações (MONIZ BANDEIRA, 2011, p. 250).

O próprio Presidente mudou seu discurso. Em evento na Escola Superior de Guerra, em 1988, Sarney sugeriu “que a consolidação democrática deveria passar por uma reconsideração sobre o próprio papel do Estado, que até então mostrava-se como um gigante ineficiente, sem prover o que deveria à sociedade” (CASARÕES, 2011, p. 119).

### 3.3 AS EMPRESAS BRASILEIRAS NA ÁFRICA DE 1985 A 1989

Enquanto que o período de 1974 a 1984 havia sido de intensa aproximação das empresas brasileiras com o continente africano, o período que vai de 1985 até 1989 é menos de formação de novos laços e mais de colheita dos frutos da relação cultivada anteriormente. A Mendes Júnior, que já havia realizado uma primeira parte da rodovia Nouakchott-Kiffa, na Mauritânia, seguiu trabalhando no seu segundo trecho, até 1987. A Andrade Gutierrez também deu início a projetos que haviam sido acertados ainda durante o governo Figueiredo, na República Popular do Congo e no Zaire. Em outro projeto acertado na primeira metade dos anos 1980, a Odebrecht começou as obras da hidrelétrica de Capanda, em Angola, o mais robusto investimento brasileiro no continente africano até então. A Braspetro manteve seus investimentos em Angola e na Nigéria, mas não encontrou poços economicamente viáveis na Argélia, retirando-se do país. Em quase todos estes casos um ponto em comum chamava a atenção: os contratos de compensação, ou *countertrade*.

#### 3.3.1 O papel dos contratos de compensação de comércio

O comércio entre Brasil e países africanos como Angola, Nigéria, Egito e Argélia era especialmente impulsionado por acordos de *countertrade*, isto é, de compensação de compras. Como os anos 1980 representaram um momento de escassez de moeda forte para o Brasil (uma vez que os juros da dívida consumiam grande parte das reservas do país), os acordos deste tipo serviam para viabilizar as compras de petróleo, ao mesmo tempo em que supriam, do lado africano, a necessidade de compras de bens de capital para a reconstrução pós-independência, sem ter que passar pelo dólar e minimizando as oscilações no seu preço internacional.

O Brasil fez seu primeiro acordo deste tipo com a Nigéria, país que dependia das vendas do petróleo para obter 97% dos seus ganhos em moeda estrangeira e 70% do orçamento federal (KORNHAUSER, 1985, p. 647). Em meados dos anos 1980, a Nigéria encontrava-se perigosamente endividada (dívida externa de US\$22 bilhões) e sem condições de obter novos créditos na Europa, Estados Unidos, ou em instituições como o Fundo Monetário Internacional. Diante desta situação, passou a recorrer a contratos do tipo *countertrade*, o que fez com que o Reino Unido, tradicional parceiro comercial do país do Oeste africano, perdesse espaço para o Brasil e a França. De fato, em 1985 o Brasil estava prestes a tornar-se o principal parceiro comercial da Nigéria (CASTILHO, 1985)<sup>58</sup>. O mecanismo funcionava da seguinte forma:

a Nigéria [fornecia] 40 mil barris diários de petróleo cru durante 12 meses e [recebia] em troca meio bilhão de dólares em manufaturados e serviços brasileiros. Os pagamentos [eram] regularizados mensalmente através de uma conta de compensação na agência de Nova York do United Bank for Africa. Todas as mercadorias brasileiras [eram] exportadas através da Cotia Trade. A Petrobras também [tinha] um acordo com a estatal petrolífera da Nigéria através do qual a empresa brasileira [refinava] 50 mil barris por dia de petróleo nigeriano que depois [era] reexportado para seu país de origem (CASTILHO, 1985).

Além de eletrodomésticos e automóveis, o contrato de compensação de comércio com o país africano envolvia a venda de produtos siderúrgicos brasileiros. Em 1985, mais de 100 mil toneladas de tarugos de aço haviam sido embarcadas (KORNHAUSER, 1985, p. 649). A Cotia Trading, responsável por intermediar as trocas, já havia estabelecido na primeira metade da década de 1980 duas empresas na Nigéria e, em 1987, planejava expandir para outros Estados africanos<sup>59</sup>. Após um golpe de Estado em meados de 1985, contudo, o novo governo militar nigeriano revisou grande parte dos contratos formados pelo gabinete anterior, e acabou decidindo por cancelar o acordo firmado com a Petrobras, assinando um contrato semelhante de refino de petróleo com a francesa Total (LEWIS, 1986, p. 646).

Apesar deste revés, o contrato firmado com a Nigéria foi considerado um exemplo de acordo mutuamente interessante e serviu de base para outros acordos de compensação, notadamente no caso de Angola. Neste Estado africano recém-independente, o *countertrade* com o Brasil financiou a construção de uma das maiores hidrelétricas do país (ver ponto 3.3.2) e a compra de diversos produtos manufaturados essenciais para a sua reconstrução. Uma das empresas que intermediavam as transações entre Brasil e Angola, Congo, Cabo Verde e Guiné, a Disco Trading, também deu um passo além do comércio exterior e assumiu em junho de 1988

<sup>58</sup> Antes de assinado o acordo de *countertrade*, o Brasil fornecia apenas 1,5% das importações nigerianas (CASTILHO, 1985).

<sup>59</sup> Estudava inaugurar uma firma nos Camarões (ASSISTÊNCIA TÉCNICA AJUDA A VIABILIZAR VENDA, 1987), para suprir a demanda por manutenção dos veículos importados do Brasil pelos camaroneses.

o hipermercado Angoy Francas<sup>60</sup>, em Luanda (NEGÓCIOS EM ANGOLA INCREMENTAM OS RESULTADOS DA DISCO TRADING EM 150%, 1989).

Não eram apenas os manufaturados e produtos siderúrgicos brasileiros que participavam do *countertrade*, sendo “compensados” pela venda de petróleo africano. A exportação de serviços era igualmente valorizada pelos sócios do outro lado do Atlântico. Isso ocorria, por um lado, devido ao já citado comprometimento da infraestrutura africana em decorrência das lutas de independência, e, por outro, pelo desejo dos países recém-independentes de explorar seus recursos naturais sem ter que recorrer aos antigos colonizadores. As firmas de engenharia brasileiras tinham um *know-how* avançado e podiam prestar consultorias às nascentes empresas (muitas vezes estatais) africanas. Além disso, semelhanças no relevo, clima e até no tipo de solo e vegetação facilitavam as trocas de conhecimento, principalmente no caso da construção de rodovias e hidrelétricas. Por fim, a questão do financiamento era fundamental: os “novos” Estados africanos tinham limitações em termos de reservas em moeda estrangeira, o que tornava muito oneroso tomar empréstimos na banca internacional, mas ao mesmo tempo dispunham de recursos naturais abundantes, que poderiam “lastrear” contratos não-convencionais, como os de *countertrade*.

Assim, a atuação de multinacionais brasileiras no continente africano seguiu, neste período, uma lógica muito mais ligada ao comércio de compensação do que a uma lógica meramente cultural ou política. Os países do Norte da África, produtores de petróleo e fertilizantes, produtos que respondiam por grande parte da pauta de importações do Brasil naquele momento, eram destino “natural” dos investimentos brasileiros, na lógica do *countertrade*. O mesmo pode-se dizer de Angola e Nigéria. Uma prova da intensa relação comercial do Brasil com os países do norte africano, bem como da particularidade dos contratos assinados, foi, por exemplo, a sugestão líbia de constituição de um banco binacional, que o Brasil rejeitou (BRASIL RELUTA EM CONSTITUIR BANCO BINACIONAL COM A LÍBIA, 1985).

Em 1985, a brasileira Paulo Abib Engenharia desenvolveu um estudo de viabilidade técnica e econômica para lavra e beneficiamento de fosfato da jazida de Redeyef, assim como um estudo de reabilitação de antigas usinas de beneficiamento do minério situadas em Metlaoui e M'Dilla, todas na Tunísia. A empresa havia iniciado sua atuação no exterior com operações nos Estados Unidos e na Colômbia, tendo optado, em seguida, por priorizar países árabes e africanos, como Irã e Tunísia, onde mantinha contratos em 1985. Segundo o então presidente

---

<sup>60</sup> O hipermercado era do Estado angolano e passou a ser administrado pela multinacional brasileira.

da empreiteira, Antonio Firmino da Silva Júnior, este direcionamento era explicado pela disponibilidade de recursos e menor influência dos EUA na escolha das empresas contratadas (PAULO ABIB EXPORTA SERVIÇOS PARA O IRÃ, 1985).

Outra empresa de engenharia atuando no Norte da África foi a Geotécnica, contratada pela *Agence National des Barrages*, da Argélia, para executar investigações geológicas e geotécnicas em seis barragens (Tiledit, koudiat Afren, Soukeltleta, Djeema Tizra, Koudiat Acerdoun e Gargar) nas cidades de Argel, Oran e Tizi Ouzou (ABS, [s. d.]). Em 1985, a Geotécnica estava na Argélia, Iraque, Peru e Guiana (DE OLHO NO MERCADO: SERVIÇOS GEOLÓGICOS, 1985). Entre as grandes empresas de engenharia civil brasileiras, a Mendes Júnior continuava em atuação na Mauritânia na segunda metade da década de 1980. A empreiteira realizava obras do 2º trecho da rodovia Nouakchott-Nema, que compreendia os 460km de Nouakchott a Kiffa, incluindo serviços de terraplenagem, pavimentação, drenagem e obras complementares (MENDES JÚNIOR, [s. d.]).

Após uma experiência inicial bem-sucedida com as trocas firmadas no petróleo, o Brasil também acabou se aventurando a assinar contratos mais arriscados, como no caso de uma construção de mina de ouro no Zaire, cujo lastro seria garantido a partir da extração do ouro na mina financiada (ou seja, o lastro dependia do sucesso do empreendimento para existir).

### 3.3.2 Andrade Gutierrez: rodovia no Congo e ouro no Zaire

Entre 1984 e 1987, o Grupo Andrade Gutierrez realizou seu primeiro projeto internacional, a Rodovia Epena-Impfondo-Dongou, com 135km, na República Popular do Congo, que incluiu a realização de drenagem, pontes e viadutos. A cidade de Impfondo até então só era alcançada por balsa (UMA ESTRADA NO CONGO, 1983). Por estar localizada em uma região de floresta fechada, sujeita a chuvas intensas e com terrenos quase sempre alagados, a obra representou um desafio logístico para a empreiteira (ANDRADE GUTIERREZ, 2018c). O financiamento de US\$95 milhões foi obtido junto ao Banco do Brasil, em 1982, quando da visita do então presidente Denis Sassou-Nguesso a Brasília:

(...) o Presidente do Brasil e o Presidente do Congo decidiram estabelecer, tão logo que possível, um plano de cooperação a longo prazo, que permita ao Congo beneficiar-se da experiência brasileira de valorização das regiões florestais da Amazônia brasileira. Esta cooperação visa ao desenvolvimento integrado das regiões congolezas e será realizada em condições que serão fixadas em um ajuste a ser estabelecido no decorrer do presente encontro entre os dois Governos. Constitui a primeira etapa desta cooperação a longo prazo a recente assinatura de contrato para a realização de estudos geotécnicos da estrada Epéna-Impfondo-Dongou por uma empresa brasileira. Para tanto, o Banco do Brasil concedeu ao Governo congolês um financiamento de 95 milhões de dólares (BRASIL, 1982, p. 2).

O Brasil estabelecera relações diplomáticas com a então República Popular do Congo<sup>61</sup> em 1980. A aproximação entre os dois países, aparentemente incompatíveis politicamente, se construía tendo como base o interesse mútuo – seja pela disponibilidade de petróleo e demanda por infraestrutura e armamentos, por parte do Congo, seja pelo aliado em comum, Angola. O Congo havia apoiado o MPLA na luta de libertação angolana e o enclave de Cabinda, onde a Braspetro explorava petróleo, fazia fronteira com o território congolês, estando mais próximo de Ponta-Negra do que de Luanda. Na ocasião da visita do chefe de Estado congolês, o Brasil também assinou dois acordos com a República Popular do Congo: um Acordo Comercial e um Acordo de Cooperação Cultural, Educacional, Científica e Técnica<sup>62</sup>.

A Rodovia Epena, junto a outros dois projetos, na Bolívia e no Equador, representaram 25% do faturamento da Andrade Gutierrez em 1986 (CONSTRUTORA QUER AMPLIAR AÇÃO NO ZAIRE, 1987). A empresa havia traçado a meta, em 1984, de obter pelo menos um terço do seu faturamento em contratos fora do Brasil (SAÍDA PARA O EXTERIOR É UMA ALTERNATIVA, 1988). Neste contexto, chegou a planejar um empreendimento ambicioso de exploração de urânio na Somália, na região de Galgudud. O projeto da mina, estimado em US\$300 milhões, com capacidade de processamento de 500 toneladas de *yellowcake* (composto de urânio para fins de energia nuclear) ao ano, foi, contudo, abandonado no início de 1985, devido ao recuo do principal financiador do projeto: a Arab Mining Co (CONNOR, 1985, p. 1010–1011). Entretanto, a empresa conseguiu concretizar outro grande projeto de mineração, que havia envolvido negociações que remontavam ao início dos anos 1980.

O projeto em questão era uma mina de ouro no então Zaire (atual República Democrática do Congo). Em 1985, um memorando de entendimento havia sido assinado entre o governo brasileiro e a estatal *Office des Mines d'Or Kilo-Moto (Okimo)*, abrindo caminho

---

<sup>61</sup> O Congo, ex-colônia francesa, tornou-se independente em 1960. Desde 1963, passou a ser governado por Alphone Massamba-Débat, primeiro chefe de Estado africano abertamente marxista. Massamba-Débat implementou um sistema de governo de partido único sob o *Mouvement National de la Révolution* (MNR), iniciou uma campanha de nacionalizações e permitiu que diversos grupos guerrilheiros revolucionários se estabelecessem ou utilizassem o território do Congo para base e treinamento, além de ter mantido estreito contato com o Exército cubano. A partir de 1969, um grupo à esquerda de Massamba-Débat, liderado pelo capitão da milícia popular *Défense Civile*, Marien Ngouabi, assumiu o poder e mudou o nome do país para “República Popular do Congo”, abolindo a Assembleia Nacional e implementando um sistema de partido único sob o *Parti Congolais du Travail* (PCT). Ngouabi continuou nacionalizando meios de produção e manteve laços estreitos com a URSS, inclusive adotando uma bandeira que fazia referência à bandeira soviética. Ngouabi foi assassinado em 1977, sendo sucedido pelo coronel Joachim Yhombi-Opango. Após eleições gerais que confirmaram a popularidade do PCT, o então major Denis Sassou-Nguesso (ex-Ministro da Defesa) foi alçado à Presidência. Embora membro do PCT, Nguesso negociou empréstimos com o Fundo Monetário Internacional e abriu o país a investidores estrangeiros, sobretudo franceses, para operarem no setor de petróleo e mineração. Ao mesmo tempo, ele buscava cultivar boas relações com Moscou, tendo assinado um pacto de amizade em 1981.

<sup>62</sup> Aprovado pelo Congresso Nacional em 26 de agosto de 1985 e promulgado por José Sarney em 2 de setembro de 1986.

para o desenvolvimento de um projeto de mineração de ouro na mina “D7 Kanga”, região de Mongbwalu, no nordeste do Zaire (MORGAN, 1985, p. 972). No ano seguinte, já com o envolvimento da Andrade Gutierrez, um acordo fixou o prazo para a construção da mina em 3 anos, sendo que a empresa brasileira poderia explorá-la por 7 anos, podendo ser prorrogados por mais 14. O financiamento do projeto viria do Banco Africano de Desenvolvimento (AfDB) – US\$65 milhões – e do Banco do Brasil – US\$45 milhões na forma de créditos de importação de equipamentos brasileiros (MORGAN, 1986, p. 962).

Em visita ao Brasil em fevereiro de 1987, Mobuto Sese Seko, então presidente do Zaire, “destacou a cooperação com o Brasil no setor da exploração mineral, citando o caso da Andrade Gutierrez, em que ele teria intercedido para que a concorrência internacional fosse vencida pela empresa brasileira” (PRESIDENTE DO ZAIRE VISITA BRASIL E MOSTRA INTERESSE POR COOPERAÇÃO, 1987). A Andrade Gutierrez venceu a concorrência pública da estatal *Office des Mines d’Or de Kilo Moto* em julho de 1984, deixando para trás uma empresa belga-inglesa. Em entrevista ao jornal Folha de São Paulo, o então diretor-superintendente da construtora brasileira explica a situação:

O receio dos belgas, “que pela primeira vez perdem um empreendimento de porte no Zaire”, é exatamente com o efeito multiplicador que a prestação de serviços na área de mineração deverá trazer, analisa Eduardo Andrade. O empresário não quis revelar as chances mais concretas que a construtora mineira possui naquele mercado “para não despertar a concorrência”, mas informou da visita de Mobutu à fazenda do grupo no norte de Minas, onde a Andrade Gutierrez Alimentos desenvolve e aplica uma série de experiências na área de aprimoramento genético de gado, além de projetos “avançados” de irrigação (CONSTRUTORA QUER AMPLIAR AÇÃO NO ZAIRE, 1987).

Entre dezembro de 1988 e março de 1989, a empreiteira brasileira executou serviços de terraplanagem, pavimentação, obras de arte correntes e drenagem nos 85km de extensão da Rodovia Bunia-Bambumines-Mongbwalu, que dava acesso à mina (ANDRADE GUTIERREZ, 2018b). A rodovia foi financiada pelo AfDB (MORGAN, 1987). Entre fevereiro de 1989 e maio de 1990, foram feitos os serviços de sondagem e estudos complementares da mina (ANDRADE GUTIERREZ, 2018f). Contudo, o projeto de exploração de ouro acabou sendo comprometido devido a problemas de financiamento. Posteriormente, o empreendimento passaria às mãos de multinacionais europeias e norte-americanas<sup>63</sup>.

<sup>63</sup> A mina a partir de 1990 seria controlada por uma *joint-venture* chamada Kimin, formada pela estatal Okimo (51%) e pela empresa belga-canadense Mining Development International – Mindev (49%) (HUMAN RIGHTS WATCH, 2005, p. 60). A região, que fica próxima à fronteira com Uganda, foi alvo de intensas disputas entre 1996 e 1998, tendo sido controlada por rebeldes em diversos momentos. Em 1997, já na administração Kabila, a empresa Ashanti Goldfields Corporation comprou a participação da Mindev no projeto (a Ashanti Goldfields foi uma estatal ganesa privatizada no início dos anos 1990, que passou a ter como principal acionista a britânica Lonmin – sucessora da *London and Rhodesian Mining and Land Company Limited*). Em decorrência das negociações, o nome da *joint-venture* passou de Kinmin para Ashanti Goldfields Kilo (AGK). Em 2003, a Ashanti

### 3.3.3 Capanda: o maior projeto brasileiro no continente africano

A aproximação brasileira com o governo da Angola independente desde a década de 1970 continuou rendendo frutos nas décadas de 1980 e 1990. De fato, Angola foi o país africano que mais concentrou investimentos brasileiros nos anos 1980 e 1990. Nesse sentido, além do fortalecimento das relações políticas, o estabelecimento de um acordo de *countertrade* – isto é, de compensação da compra de petróleo por exportações brasileiras –, à semelhança do que havia sido firmado pouco antes com a Nigéria, foi crucial. Em entrevista à Folha de São Paulo, o então presidente José Sarney afirmou: “No continente africano nós temos o nosso maior envolvimento a nível de financiamentos feitos pelo Brasil. E o país que tem mais investimentos brasileiros é justamente Angola, onde nós já temos US\$1,2 bilhão” (CASOY, 1989).

No país com mais investimentos brasileiros, o empreendimento mais vultoso era justamente a Barragem de Capanda. O projeto envolvia três países – Angola, Brasil e União Soviética – através de um consórcio<sup>64</sup> responsável pela construção da usina. O consórcio era integrado por: Odebrecht (Brasil), Technopromoexport – TPE (URSS), e Furnas Centrais Elétricas (Brasil). A Technopromoexport ficou a cargo dos estudos iniciais, da engenharia mecânica e do fornecimento das quatro turbinas de 133 megawatts cada. Furnas promoveria o treinamento de pessoal e assistência técnica. Mas a maior parte (70%) da obra ficou sob responsabilidade da Odebrecht, com as tarefas de transferência de tecnologia e engenharia civil (KING, 1989, p. 20).

A história da participação brasileira no projeto Capanda começou em 1982 durante a visita do então ministro da fazenda Delfim Netto a Moscou. Faziam parte da comitiva ministerial executivos da Odebrecht, que já tinham estado em contato com os soviéticos durante negociações para a construção de uma represa no Peru. O namoro iniciado em Moscou durou dois anos, até que o acordo fosse finalmente assinado, em 1985. A Odebrecht ficou encarregada das obras civis, os soviéticos da TPE assumiram a responsabilidade de elaborar o projeto e fornecer as turbinas, enquanto Furnas se comprometeu a fazer a supervisão da obra e o controle de qualidade. (...) [O diretor-geral do Gamek, o angolano José] Sonnenberg diz que do orçamento global de US\$1 bilhão, US\$600 milhões serão gastos através da Odebrecht, dos quais US\$400 milhões serão usados em compras feitas no Brasil. (...) A grande originalidade do projeto Capanda é que os gastos no Brasil serão pagos com petróleo fornecido por Angola à Petrobras, que por sua vez pagará em cruzeiros a Odebrecht e Furnas. Trata-se do “barter”, ou troca direta, um sistema que está sendo cada vez mais usado entre países do Terceiro Mundo (CASTILHO, 1986).

As obras da usina de Capanda tiveram início em dezembro de 1986. Tratava-se do maior empreendimento de uma empresa brasileira no continente africano até então, tanto pela

---

Goldfields foi comprada pela AngloGold (empresa sul-africana controlada pela Anglo American plc, mineradora fundada por Ernest Oppenheimer e J.P. Morgan), formando a AngloGold Ashanti. A nova empresa atuou em estreita relação com a Frente Nacionalista e Integracionista, que tinha o controle *de facto* da região.

<sup>64</sup> Gabinete de Aproveitamento do Médio Kwanza (GAMEK).

dimensão e impacto socioeconômico da obra, quanto pelo montante investido. A usina, com capacidade de 520 megawatts, dobraria a capacidade elétrica do país. O projeto exigiu a princípio desviar o Rio Kwanza através de um túnel de 320 metros de comprimento, para então dar início aos trabalhos da construção das paredes da usina, a partir de 1989. Foram 2.500 operários trabalhando no empreendimento, sendo 2.050 angolanos, bastante acima da exigência de mínimo de 20% de mão de obra local (KING, 1989, p. 21).

Além de representar um contrato vultoso para a Construtora Norberto Odebrecht, Capanda também teve consequências para outras empresas instaladas no Brasil. Uma vez que o financiamento do Banco do Brasil exigia que o material importado para a realização da obra tivesse origem brasileira, o projeto contribuiu para a exportação de produtos manufaturados brasileiros. A Odebrecht fez compras vultosas de equipamentos como caminhões e ônibus da Volvo do Brasil (EMPRESAS & NEGÓCIOS: ANGOLA, 1985) e tratores de esteiras da Caterpillar do Brasil (DE OLHO NO MERCADO, 1985). Estes contatos acabavam levando a encomendas maiores por parte do governo angolano, sobretudo considerando-se o cenário de pós-independência e necessidade de reconstrução no país. Apenas em 1985, há registro de venda de quase 600 unidades de veículos pesados da Volvo (VOLVO SUPERA, NO PRIMEIRO SEMESTRE, EXPORTAÇÕES DE 84, 1985); 92 caminhões Saab-Scania (EMPRESAS & NEGÓCIOS: SAAB-SCANIA, 1985); carros-oficina e comboios de lubrificação da brasileira Leone Equipamentos (AMPLIAR FAIXA DE ATUAÇÃO EXTERNA, 1985); 259 vagões de carga da Vale do Rio Doce (VALE DO RIO DOCE TIRA VAGÕES DO FUNDO DO POÇO, 1985); e quatro ônibus da Caio (VENDAS DA CAIO JÁ SUPERAM O TOTAL DO ANO PASSADO, 1986).

Além dos veículos voltados à reconstrução do país, Angola também comprou caminhões militares e blindados brasileiros para reequipar suas Forças Armadas, sobretudo da Engesa S.A. As compras do Estado angolano tornaram-se tão expressivas que em 1986 foi negociada a instalação de uma unidade da empresa brasileira para manutenção de equipamentos no país:

O ministro do Comércio Exterior de Angola, Ismael Gaspar Martins, revelou ontem, em São Paulo, que o contrato no valor de US\$150 milhões (...) não prevê apenas a compra de caminhões militares por parte do governo angolano, mas também a instalação de uma unidade industrial de montagem para a reforma de cerca de 30% da frota de veículos pesados do país, principalmente de emprego militar, e que se encontram fora de circulação por falta de reparo e peças de reposição. Segundo apurou o correspondente da Folha no Vale do Paraíba, até o final deste mês seis engenheiros da Engesa seguirão para Angola para iniciar o levantamento dos problemas técnicos e operacionais da frota de veículos pesados daquele país. (...) O ministro Ismael Gaspar Martins, no entanto, destacou que o interesse do seu país reside principalmente na possibilidade de reforma e recuperação, através da Engesa, de cerca de 5 mil caminhões, de uma frota total de 15 mil veículos pesados, das marcas Scania e Volvo – “tecnologias com as quais a Engesa também trabalha”, disse (ENGESA

#### MONTARÁ UNIDADE DE REFORMA DE VEÍCULOS MILITARES EM ANGOLA, 1986).

Ao final dos anos 1980, contudo, o projeto de Capanda passou por problemas de financiamento. Em 18 de maio de 1988, o então secretário-geral das Relações Exteriores do Brasil, Paulo Tarso Flecha de Lima e o embaixador de Angola no Brasil, Francisco Romão, se reuniram para discutir a concessão de três novos créditos de curto, médio e longo prazos da CACEX ao país africano, além de financiamento adicional à construção da barragem (BRASIL, 1988a). Em julho, foram abertas novas linhas de crédito no valor de US\$235 milhões, incluindo uma linha de longo prazo no valor de US\$110 milhões para o projeto da hidrelétrica, “considerado prioritário pelo governo angolano” (BRASIL, 1988b). O acordo tornou-se possível devido à pontualidade do governo angolano em fornecer petróleo ao Brasil até então (o óleo servia como garantia dos pagamentos da dívida) e pelo aumento no fornecimento do óleo à Petrobras de 10.000 para 20.000 barris/dia.

Em janeiro de 1989, o presidente José Sarney visitou Angola, onde se reuniu com o presidente angolano José Eduardo dos Santos, no primeiro encontro entre chefes de Estado dos dois países. No comunicado conjunto publicado ao final do encontro, o Projeto Capanda foi citado nominalmente, reforçando o compromisso de “envidar os melhores esforços para a conclusão, com êxito, das discussões com vistas à solução dos problemas financeiros da obra, inclusive com a obtenção de recursos junto a terceiros países” (BRASIL, 1989, p. 3).

Documento do Serviço Nacional de Informação (SNI) cinco meses depois, entretanto, constata que o problema de financiamento da hidrelétrica persistia, possivelmente devido a “questões formais nos órgãos financeiros brasileiros” (ARQUIVO NACIONAL, 1989, p. 1).

O Brasil dispôs-se a cooperar com Angola, assumindo quase sozinho os imensos riscos provenientes da execução de uma obra de porte em meio a um grave conflito. Os angolanos são imensamente gratos por isso e têm-se mostrado parceiros confiáveis, fazendo em dia os pagamentos em petróleo conforme os termos acordados. Seria lamentável que se abandonasse agora o país, ou se corresse o risco de desgaste por descontinuar a obra, no momento em que, favorecidos pela distensão, inúmeros países ocidentais preparam-se para entrar em Angola atraídos pelas riquezas do país (ARQUIVO NACIONAL, 1989, p. 1).

#### 3.3.4 As estatais: Petrobras e CVRD

As empresas estatais tiveram papel fundamental no processo de internacionalização das empresas de capital privado brasileiras, no caso do continente africano. Como muitas das oportunidades de negócios, no período de 1985 a 2002, surgiram a partir de contratos de *countertrade*, a presença da Petrobras, ou de suas subsidiárias, era uma constante, uma vez que cabia à estatal de petróleo brasileira fazer a intermediação e garantir os pagamentos, em reais, deste lado do Atlântico, após receber o petróleo africano. Por outro lado, a Companhia Vale do

Rio Doce era valorizada devido ao acúmulo de conhecimento e possibilidade de transferência de tecnologia para os Estados africanos, ricos em minérios como o Brasil.

A Braspetro, subsidiária da Petrobras, continuou suas atividades de exploração na bacia de Marzuk, no sudoeste da Líbia (GLOVER, T., 1985, p. 552), mas concluiu, ao perfurar seis poços em 1986, que não eram comercialmente viáveis (GLOVER, 1986, p. 553). Um acordo posterior garantiu a continuidade da atuação da estatal brasileira na Líbia, prospectando em novas áreas (DOLLEY, 1989, p. 134). Na Argélia, o contrato da empresa, em conjunto com a francesa Total e a espanhola Hispanoil, que expiraria em 1987, foi estendido por cinco anos (até 1992) no campo de Mereksen – um dos últimos campos do país em que empresas estrangeiras atuavam (CONNOR, 1987, p. 52). A Braspetro produzia uma quantidade modesta, mas consistente, de petróleo no campo argelino (FIGUEIRA, 2002, p. 273).

Em Angola, entretanto, ocorreu a sua atuação mais bem-sucedida. Neste país, a Braspetro não apenas prospectou, como conseguiu encontrar e produzir grande quantidade de petróleo. A brasileira tinha participação de 27,5%<sup>65</sup> no “Bloco 2” de concessão em conjunto com a Sonangol (25%), Total (27,5%) e Texaco (20%) (GLOVER, T. O., 1985, p. 61), no qual encontrou dois poços viáveis em 1986 e em 1990<sup>66</sup>. A estatal brasileira chegou a negociar participação em outros blocos (KING, 1989, p. 20); (KING, 1990, p. 16); (KING, 1991, p. 22), mas não finalizou nenhum acordo. Apesar dos insucessos, “a Petrobras manteve o país entre suas prioridades para investimentos, o que a estimulou na obtenção dos 15 pontos percentuais do Bloco 34, em parceria com a Sonangol, a Norsk Hydro, a Shell e a Phillips” (FIGUEIRA, 2002, p. 274). Ao longo da segunda metade dos anos 1980, o Brasil aumentou as compras de petróleo angolano, prometendo em troca expandir as linhas de crédito disponíveis para a reconstrução do país (ENSMINGER, 1987, p. 146).

Angola dobrou suas exportações para o Brasil para aproximadamente 20.000 barris por dia, motivo pelo qual o Brasil também dobrou sua linha de crédito para Angola. Devido a isto, o Brasil se tornou o principal parceiro comercial e investidor nos setores público e privado de Angola. A maior parte do investimento brasileiro (US\$1 bilhão) em Angola estava concentrado na construção da barragem de Capanda (GLOVER, 1987, p. 54), tradução nossa<sup>67</sup>.

<sup>65</sup> Inicialmente, a Texaco detinha 40% de participação, a Sonangol detinha 25%, e a Total e Braspetro detinham 17,5% cada uma (GLOVER, 1987, p. 55). Em 1988, a Texaco vendeu parte da sua participação às empresas francesas e brasileira, de modo que a configuração mudou para: 27,5% Braspetro; 27,5% Total; 25% Sonangol; e 20% Texaco (ANTONIDES *et al.*, 1988, p. 161).

<sup>66</sup> Sobre a produção de petróleo: “Este bloco chegou a alcançar a produção diária superior a 30.000 barris de petróleo, na parcela da Petrobras, em 1997. Desde então, a produção entrou em declínio, chegando aos 15.000 barris diários atuais e uma preocupante projeção de apenas 7.000 barris diários em 2005, volume incompatível com as aspirações estratégicas da companhia” (FIGUEIRA, 2002, p. 274).

<sup>67</sup> Original: “Angola doubled its oil exports to Brazil to approximately 20,000 bbl/d for which Brazil doubled its credit line to Angola. Due to this action, Brazil became a principal trading partner and investor in the Angolan private and public sectors. The bulk of Brazilian investment (\$1 billion) in Angola was concentrated in the construction of the Kapanda Dam”.

Foi também Angola o destino da primeira sonda semissubmersível brasileira a ser utilizada fora do país, tendo sido despachada nos últimos meses do governo Figueiredo. A Petrobras-17 foi utilizada pelo consórcio formado pela Braspetro, Sonangol (angolana), Petrofina (belga) e British Petroleum (inglesa) na concessão do bloco “quatro”, 150km ao norte de Luanda (SONDA DA BRASPETRO SEGUE PARA PLATAFORMA ANGOLANA, 1985). A estatal brasileira também forneceria plataformas de exploração para a Elf-Aquitaine e para a Texaco em Angola (BRASPETRO EXPORTA PLATAFORMA A ANGOLA POR US\$8 MILHÕES, 1985) (PAINEL ECONÔMICO: BRASOIL, 1986).

Outras estatais brasileiras a atuar no continente africano no período, embora de forma mais modesta, foram a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM) e a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD). Em Moçambique, a CPRM concluiu em 1985 um estudo de fase 1 sobre o potencial de carvão da região de Mucanha Vuzi (CONNOR, 1985, p. 1009). Parte da infraestrutura necessária à realização do estudo foi viabilizada pela própria empresa brasileira.

O custo do projeto, em valor histórico, foi da ordem de US\$ 5,3 milhões financiado em nome do Governo de Moçambique pelos seguintes órgãos: Fundo da OPEP para o Desenvolvimento Internacional (OPEP/CFUND), com sede em Viena (US\$ 2,2 milhões) e Banco do Brasil, através da CACEX (US\$ 2,3 milhões), complementados com recursos próprios do Governo de Moçambique (US\$ 0.9 milhões). Para a execução de atividades complementares, atuaram as subcontratadas: Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes – GEIPOT, responsável pelos estudos das alternativas de escoamento do carvão e a Companhia Brasileira de Projetos Industriais – COBRAPI, do Grupo SIDERBRAS, a quem coube desenvolver os estudos de pré-viabilidade de lavra. Um escritório da CPRM foi montado na capital de Moçambique, Maputo, para dar apoio aos serviços do projeto (CPRM, 2016).

A fase 2 do estudo, em 1986, propunha avaliar as reservas de carvão em Moatize (CONNOR, 1986, p. 997). O potencial de exploração da região atraiu interesses estrangeiros. Em 1989, o governo moçambicano estava em negociação com mais de dez empresas estrangeiras – as principais sendo a brasileira Companhia Vale do Rio Doce (CVRD); a sul-africana Trans-Natal Corporation, as britânicas Lonrho<sup>68</sup> e British Petroleum; e o governo da RDA<sup>69</sup> (OSS, 1989, p. 177).

Além de Moçambique, a CPRM também atuou no Marrocos neste período, junto ao *Bureau de Recherches et Participarion Minières* (BRPM). No início dos anos 1990, junto ao Centro de Tecnologia Mineral do Ministério de Minas e Energia do Brasil, foi desenvolvido o Projeto Biolixiviação do Rejeito de Ouro da Mina de Boumadine (CPRM, 2016). Em 1993, foi

<sup>68</sup> Empresa que remonta à *London and Rhodesian Mining and Land Company Limited*.

<sup>69</sup> A República Democrática Alemã tinha proposto um projeto de assistência a Moçambique que incluísse a reabilitação das minas de Moatize. Contudo, os eventos de 1989 impediram que a ideia fosse à frente (OSS, 1989, p. 177).

realizada uma segunda fase deste projeto. Na Líbia, em 1985 foi finalizado um projeto de aerofotogrametria, iniciado em 1984 e cujos serviços foram realizados pela Braspetro. No mesmo ano foi iniciado um projeto de aerogeofísica (realizado entre 1985 e 1990), em que foi subcontratada a empresa brasileira ENCAL S.A., e cujos resultados permitiram a seleção de áreas mineralizadas em tungstênio, ouro e metais-base.

No Egito, Zimbábue, Angola, Namíbia, Senegal, Guiné-Bissau, Nigéria, Togo, Tanzânia e em Angola, apesar de diversos contatos – e em alguns casos inclusive assinatura de Memorando de Entendimentos – nenhum projeto da CPRM chegou a ser desenvolvido. Na Argélia, a CPRM elaborou uma proposta junto ao Bureau de Recherches et de Participations Minières, apresentada ao PNUD em 1991, que não obteve financiamento. No Zaire, a estatal brasileira participou de uma licitação pública internacional junto à empresa brasileira Geotécnica, mas não foi selecionada. No Camarões, um projeto de implantação e análise econômica das minas de ferro Memelles-Kribe, a ser realizado junto à empresa brasileira Setepla-Tecnometal Engenharia S.A., apresentado em 1984, tampouco obteve sucesso.

#### **4 FIM DA GUERRA FRIA, CONSENSO DE WASHINGTON E VITÓRIA NEOLIBERAL NO BRASIL (1990-2002)**

O período compreendido entre 1990 e 2002 foi marcado pelo colapso do bloco socialista. A União Soviética e a Iugoslávia se desintegraram, gerando uma série de novos Estados fundamentados em identidades regionais. Os regimes comunistas do Leste Europeu foram tomados pelo renascimento de ideias liberais. De certa forma, os fenômenos se retroalimentaram: tanto a proliferação da ideologia neoliberal contribuiu para o questionamento dos sistemas político-econômicos socialistas, quanto a deterioração destes levou a uma valorização da democracia liberal capitalista. Além das 15 novas repúblicas que se desmembraram da URSS, outros 21 Estados que antes tinham regimes socialistas de partido único tornaram-se economias de mercado com sistemas políticos multipartidários, totalizando 36 novos Estados capitalistas em um curto período de tempo<sup>70</sup>. A rapidez com que se concatenaram os eventos nestes vinte anos deu fôlego a interpretações teóricas fatalistas, como a ideia de “Fim da História” de Francis Fukuyama.

O objetivo desta seção é compreender como se organizava a distribuição de poder no sistema mundial capitalista entre 1990 e 2002, de modo a fundamentar a análise a respeito das oportunidades de inserção de que dispunha o Brasil enquanto país em desenvolvimento. Com o fim da União Soviética, ganhou força nos anos 1990 a ideia de um mundo “unipolar”. Os Estados Unidos, que já se destacavam em termos do tamanho da sua economia, desenvolvimento tecnológico e investimentos militares até 1991, com o fim da URSS abriram uma vantagem ainda maior em relação aos demais Estados. Em termos de gastos militares, os EUA desembolsavam dez vezes mais do que o segundo Estado do ranking, o Reino Unido, entre 1992 e 2002. Seu PIB em 1992 era o dobro do PIB japonês, e mais do que o triplo do PIB alemão – respectivamente, segundo e terceiro lugares no ranking, situação que permanecia inalterada até 2002. A ideia de que os Estados Unidos tinham um competidor à altura tinha se dissipado junto com a antiga União Soviética. Analistas de todo o mundo passaram a destacar a supremacia americana.

---

<sup>70</sup> Houve troca de sistema político e econômico nos seguintes Estados (ano da mudança em parênteses): República Popular da Hungria (1989); República Popular da Polônia (1989); República Socialista da Romênia (1989); República Socialista da Tchecoslováquia (1989); Guiné-Bissau (1989); República Popular do Benim (1990); República Democrática Alemã (1990); República Democrática Popular do Iêmen (1990); São Tomé e Príncipe (1990); Cabo Verde (1990); República Popular da Bulgária (1990); República Popular de Moçambique (1990); República Democrática da Somália (1991); República Popular Socialista da Albânia (1992); República Socialista Federal da Iugoslávia (1992); República Popular da Mongólia (1992); República Democrática do Afeganistão (1992); República Democrática Popular da Etiópia (1991); República Popular de Angola (1992); República Popular do Congo (1992); e República Popular do Kampuchea/Camboja (1993).

No Brasil, esta conjuntura internacional teve dois impactos principais e relacionados. A pressão pela adoção de medidas preconizadas pelo FMI, que havia inicialmente sofrido resistência, ao final da década de 1980 já era consenso. As prioridades das equipes de política econômica passaram a ser aplacar a inflação, reduzir gastos estatais e privatizar empresas públicas. Isso desencadeou uma maior participação de empresas estrangeiras em setores antes dominados por companhias públicas (a exemplo das telecomunicações), o que impactou, conseqüentemente, empresas privadas brasileiras prestadoras de serviço às antigas estatais. Os cortes nos gastos públicos também significaram menos compras estatais e redução em programas de incentivo à iniciativa privada nacional (empréstimos facilitados, compras governamentais etc). O resultado foi que toda a economia brasileira se contraiu, levando muitas empresas à falência.

Por outro lado, em termos de política externa, houve a percepção de que a melhor opção para o Brasil, tendo em vista a aceitação de um mundo unipolar, seria garantir um alinhamento aos Estados Unidos da América. Essa análise era reforçada pelo fato de que antigos parceiros importantes em estratégias de diversificação de exportações estavam com suas economias tão fragilizadas quanto a do próprio Brasil – a exemplo dos parceiros africanos, que enfrentavam uma “década perdida” nos anos 1990, e do Iraque, que passou por duas guerras entre 1980 e 1991. Na América Latina, o México havia passado por uma crise financeira em 1994 e 1995 e a Argentina e Uruguai sofriam perdas constantes no PIB desde 1998, culminando na moratória da dívida argentina em 2001.

Este capítulo visa relacionar o momento do sistema mundial capitalista no período de 1990 até o início dos anos 2000 à situação econômico-política interna brasileira, para melhor compreender a instalação de empresas brasileiras no continente africano. Observar os elementos sistêmicos ajuda a perceber os constrangimentos à atuação internacional do Brasil, ao mesmo tempo em que também contribui para o entendimento sobre os rumos do projeto nacional (na medida em que, por exemplo, o neoliberalismo ganha força em âmbito mundial, e há grande estímulo à sua adoção internamente). Como nem sempre há uma sincronia perfeita entre os momentos da política externa brasileira e a situação do sistema internacional, relacionar os dois “círculos” de ação política contribui para perceber os pontos de atrito e a capacidade de resistência do Brasil à agenda “padrão” internacional, contribuindo para uma melhor compreensão dos objetivos de política externa do país. Tendo como base este pano de fundo, a análise da internacionalização das empresas brasileiras torna-se mais rica, uma vez que a interseção entre afinidades políticas e interesses estratégicos do Estado brasileiro, por um lado, e a atuação de multinacionais brasileiras, do outro, é evidenciada.

#### 4.1 O NEOLIBERALISMO AVANÇA

Logrando reverter os desafios dos anos 1970 a seu favor, os EUA saíram da década de 1980 angariando enorme prestígio. Por um lado, haviam obtido uma vitória militar na Guerra do Golfo a baixíssimo custo e de forma rápida, restaurando o orgulho nacional e cicatrizando as feridas da longa e onerosa intervenção no Vietnã (BATISTA, 2009a, p. 36). Por outro lado, seu principal rival, a União Soviética, se retirava do Afeganistão, assistia à derrubada de partidos comunistas aliados em sua vizinhança e, finalmente, se dissolvia em repúblicas federativas autônomas com novo regime econômico. O Movimento dos Não-Alinhados perdia força com a desintegração da Iugoslávia e até mesmo a OPEP tinha seu poder erodido, a partir da presença militar americana no Oriente Médio.

Com o fim da disputa por influência dos Estados Unidos com a União Soviética, os países pobres perderam muito do seu poder de barganha. Com o antigo bloco socialista fragmentado e enfraquecido, para conseguir angariar investimentos e atrair empresas tornou-se necessário aderir à agenda ideológica norte-americana, que se estruturou em torno do neoliberalismo. O uso político do “fim” do socialismo e da ascensão dos chamados Tigres Asiáticos garantiu o maior alcance destas ideias. As recomendações neoliberais foram compiladas em uma proposta que ficou conhecida como Consenso de Washington. O documento surgiu a partir de um encontro entre funcionários do governo norte-americano e de organismos financeiros internacionais sediados em Washington, como o FMI e o Banco Mundial, em novembro de 1989.

Por meio das referidas entidades, ratificou-se, portanto, a proposta neoliberal que o governo norte-americano vinha insistentemente recomendando, como condição para conceder cooperação financeira externa, bilateral ou multilateral. O valor do Consenso de Washington está em que reúne, num conjunto integrado, elementos antes esparsos e oriundos de fontes diversas, às vezes diretamente do governo norte-americano, outras vezes de suas agências, do FMI ou do Banco Mundial (BATISTA, 2009b, p. 116).

Na América Latina, o Consenso de Washington teve grande aceitação. Isso pode ser explicado em parte pela formação intelectual da elite política local: jovens economistas e cientistas políticos formados em Chicago, Harvard e outras universidades americanas, que regressavam aos seus países de origem para trabalhar na administração pública, como foi o caso de Domingo Cavallo na Argentina (BATISTA, 2009b). Fundações estrangeiras também investiram pesadamente no financiamento de acadêmicos, publicações e eventos que disseminavam estas ideias, em larga medida aproveitando-se do espaço deixado pela carência de financiamento estatal em pesquisa. Por outro lado, houve um descrédito da política de

substituição de importações, que em muitos casos, como no Brasil, passou a ser associada ao regime autoritário em declínio.

Alguns dos preceitos do Consenso de Washington eram do interesse da elite econômica latino-americana (como menor carga tributária e maior flexibilização das relações trabalhistas), o que fez com que suas organizações de classe endossassem rapidamente o receituário, como foi o caso da Fiesp (BATISTA, 2009b, p. 117). A partir da inserção destas ideias na região, explicações economicistas, como a necessidade de incrementar exportações em lugar de fortalecer o mercado interno, ou de diminuir o tamanho do Estado em lugar de ocupar espaço em setores estratégicos, tomou o lugar das antigas explicações políticas, sobretudo das que frisavam as raízes externas da crise, como “a alta dos preços do petróleo, a alta das taxas internacionais de juros, a deterioração dos termos de intercâmbio” (BATISTA, 2009b, p. 117).

Outro dos preceitos do Consenso de Washington era a necessidade de abrir as economias, como forma de obter maior crescimento econômico. Contudo, naquele mesmo período a América do Norte, Europa e Japão adotavam uma postura oposta, de proteção dos seus mercados, inclusive adotando novas modalidades de protecionismo, como *dumping* social e barreiras fitossanitárias. Paralelamente, consolidaram-se estratégias de blocos econômicos regionais, nos quais o comércio de bens e serviços, bem como o trânsito de pessoas, poderia se dar com mínimo controle do fluxo dentro de determinada área geográfica. Enquanto que este mecanismo fortalecia a região (que ganhava mais peso – econômico e político – do que cada ente estatal separadamente), ele também facilitava a adoção das medidas protecionistas previamente mencionadas, à medida em que privilegiava o comércio intrabloco e unificava as políticas de importação de produtos e serviços de fora do bloco. Em 1993, foi assinado o Tratado de Maastricht, que abriu caminho para a formação de uma união econômica e monetária na Europa Ocidental. Em 1º de janeiro de 1994, entrou em vigor o Acordo de Livre-Comércio da América do Norte (NAFTA), entre Estados Unidos, México e Canadá.

O comércio internacional, ainda que não seja um fenômeno próprio desta época, atingiu um novo nível ao final do século XX. Atestando o novo peso destas trocas internacionais para os Estados, o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), de 1947, foi atualizado e consolidou-se formalmente como instituição, a Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1994. Esta intensificação do comércio se deveu, em parte à fragmentação da produção industrial, que passou a ser distribuída entre vários territórios nacionais. Este fenômeno ficou conhecido como “globalização” e foi possível graças às técnicas da informação, capazes de unificar processos produtivos e trocas financeiras a nível mundial.

O desenvolvimento das técnicas é central para compreender a globalização, uma vez que é ele que torna possível uma nova etapa histórica<sup>71</sup>. O estado atual do desenvolvimento técnico não só viabiliza, como aprofunda a característica marcadamente global deste período histórico. A comunicação rápida através de longas distâncias (com a cibernética, informática etc.) torna possível a fragmentação da produção, a expansão do comércio e o rápido deslocamento de investimentos (capital). Assim, torna-se possível aproveitar vantagens como os salários mais baixos dos trabalhadores do país A, o capital proveniente do país B e os incentivos fiscais disponíveis no país C, de modo a garantir o máximo lucro. A fragmentação da produção consolida a existência de empresas transnacionais – fenômeno que atinge uma escala até então sequer imaginada.

A globalização da produção e do consumo vão ao encontro de uma característica intrínseca ao sistema capitalista: a sua necessidade de expansão. O capitalismo até o século XX havia sido marcado pela tendência a ocupar todos os espaços e tornar-se dominante. Esta tendência acabou por aprofundar o fenômeno da fragmentação da produção, uma vez que o capitalismo ganha força ao expandir-se (expansão capitalista e globalização da produção se retroalimentam). Neste contexto, a importância do Estado nacional passou a ser questionada por novas formulações teóricas, que reivindicavam a necessidade de pensar todo o sistema político e econômico dando menor ênfase aos entes estatais e maior importância a entidades transacionais (tanto privadas quanto intergovernamentais). Estas formulações convergiam com a doutrina neoliberal, à medida em que retiravam o protagonismo do Estado tanto na superação de crises, quanto na promoção do crescimento econômico e bem-estar social.

O mesmo sistema ideológico que justifica o processo de globalização, ajudando a considerá-lo o único caminho histórico, acaba, também, por impor uma certa visão da crise e a aceitação dos remédios sugeridos. Em virtude disso, todos os países, lugares e pessoas passam a se comportar, isto é, a organizar sua ação, como se tal “crise” fosse a mesma para todos e como se a receita para afastá-la devesse ser geralmente a mesma (SANTOS, 2005, p. 36).

Na prática, contudo, tanto o receituário para aplacar crises quanto até mesmo as escolhas de uma empresa transnacional continuaram intimamente relacionadas aos interesses de alguns Estados – aqueles que entraram no período de globalização com maior domínio sobre os avanços técnicos e com maior capacidade financeira. Segundo Amin (2006), embora a posição de um país na “pirâmide mundial” seja definida pela capacidade de inserir sua produção no mercado mundial, esta “competitividade” é resultado de um combate desigual, pois os centros põem em ação ‘cinco monopólios’ a seu favor: o monopólio do domínio da tecnologia (que

---

<sup>71</sup> “O desenvolvimento da história vai de par com o desenvolvimento das técnicas. (...) A cada evolução técnica, uma nova etapa histórica se torna possível” (SANTOS, 2005, p. 24).

exige grande dispêndio de capital); o monopólio do controle dos fluxos financeiros (que centraliza o capital poupado em todo o mundo em poucas instituições financeiras); o monopólio do acesso aos recursos naturais; o monopólio da comunicação e das mídias; e o monopólio dos armamentos de destruição em massa (AMIN, 2006c, p. 106–108). Assim, apesar de ser um fenômeno mundial, os Estados participam da globalização desde pontos de partida distintos, o que permite ao centro do sistema internacional influenciar as regras e obterem vantagens, em detrimento da periferia.

Isto, contudo, não significa dizer que a capacidade de agência dos países em desenvolvimento foi completamente suprimida. Ao contrário,

Com a globalização, o que temos é um território nacional da economia internacional, isto é, o território continua existindo, as normas públicas que o regem são da alçada nacional, ainda que as forças mais ativas do seu dinamismo atual tenham origem externa. Em outras palavras, a contradição entre o externo e o interno aumentou. Todavia, é o Estado nacional, em última análise, que detém o monopólio das normas, sem as quais os poderosos fatores externos perdem eficácia. Sem dúvida, a noção de soberania teve de ser revista, face aos sistemas transgressores de âmbito planetário, cujo exercício violento acentua a porosidade das fronteiras. Estes são, sobretudo, a informação e a finança, cuja fluidez se multiplica graças às maravilhas da técnica contemporânea. Mas é um equívoco pensar que a informação e a finança exercem sempre sua força sem encontrar contrapartida interna. Esta depende de uma vontade política interior, capaz de evitar que a influência dos ditos fatores seja absoluta (SANTOS, 2005, p. 76–77).

O Terceiro Mundo continuou enfrentando uma estrutura que impunha entraves às suas demandas, mas também continuou capaz de influenciar os rumos do sistema internacional. Porém, assim como a distribuição de poder mundial se alterou no início dos anos 1990, também a forma de resistência a esta estrutura de poder teve de se transformar. Se antes os países em desenvolvimento optavam pela ação coletiva na ONU ou pela barganha entre Estados Unidos e União Soviética, agora eles teriam que encontrar novos mecanismos de pressão. Ao longo do período de que trata este capítulo – de 1990 a 2002 – estes mecanismos ainda eram relativamente incipientes e desconhecidos, mas não totalmente inexistentes. Do ponto de vista não-governamental, protestos anticapitalistas e antiglobalização já aumentavam em meados dos anos 1990: no dia da assinatura do NAFTA, ocorreu o “Levante Zapatista” no sul do México; no dia do encontro do G-8 em junho de 1999, foram organizadas manifestações em mais de 40 cidades (especialmente europeias); no mesmo ano, em Seattle, ocorreram protestos com mais de 40.000 pessoas durante a reunião da OMC, introduzindo o termo “antiglobalização” ao vocabulário do noticiário norte-americano.

Mais do que simples sinais de uma população insatisfeita, estes eventos provavelmente foram as primeiras manifestações sociais do fim de um ciclo e início de um período de transição hegemônica. Ironicamente, apesar das teorias de “Fim da História” que indicavam a emergência

de um sistema internacional dominado pelos Estados Unidos, a economia americana não havia rompido com as tendências que, desde os anos 1970, indicavam sua desaceleração: a produção industrial seguia em baixa e os salários reais caíram mais de 10% entre 1978 e 1982 – em 1993, o salário dos norte-americanos ainda estava 15% abaixo dos níveis de 1978 (FRIEDEN, 2008, p. 397). Com uma política de corte de impostos, o governo federal norte-americano havia reduzido sua capacidade de arrecadação, mas – ao contrário do receituário neoliberal – não havia reduzido gastos públicos, de modo que passou a acumular déficits públicos seguidos.

Os presidentes Reagan e Bush aumentaram a dívida do governo federal de menos de US\$1 trilhão para mais de US\$4 trilhões em 12 anos. Eles mais que dobraram a dívida federal por pessoa, um índice que vinha diminuindo ao longo de todo o período pós-guerra. Eles também dobraram a dívida federal como percentual do PIB, de 33% em 1981 para 66% em 1993 (FRIEDEN, 2008, p. 404).

Enquanto que no início do século XX o mundo precisava dos EUA (como credores e fornecedores de produtos industrializados), ao final dos anos 1980 esta situação se inverteu. “Durante o ano de 1988, pela primeira vez desde a Primeira Guerra Mundial, os Estados Unidos se tornaram devedores líquidos do resto do mundo. A economia norte-americana dependia dos gastos deficitários, que por sua vez estavam sujeitos aos recursos internacionais” (FRIEDEN, 2008, p. 406). Como explica Todd (2003), desde os anos 1940, quando passou a responder por aproximadamente metade do PIB mundial, os EUA haviam assumido uma posição geopolítica correspondente ao seu poderio econômico. Por ter a luta contra o sistema soviético como prioridade durante a segunda metade do século, os norte-americanos contavam com o aval de aliados e clientes, igualmente interessados na derrocada do comunismo – e que colhiam benefícios da sua relação com a potência hegemônica. Contudo, sem que muitos se dessem conta, esta relação evoluiu para tornar a própria potência hegemônica dependente da sua esfera de influência, e esta dependência foi acentuada pela queda do comunismo. “Entre 1990 e 2000, o déficit comercial americano passou de 100 para 450 bilhões de dólares. Para equilibrar suas contas externas, a América precisa de um fluxo de capitais externos de volume equivalente” (TODD, 2003, p. 25).

O enfraquecimento dos Estados Unidos se refletiu no enfraquecimento de toda a ordem pós-Segunda Guerra Mundial e suas instituições. A principal organização de concertação política multilateral da Pax Americana, a ONU, apesar de contar com 36 novas adesões entre 1985 e 2002, expandindo de 158 para 191 o número de Estados-membros, perdeu protagonismo nos debates internacionais. Na questão securitária, tanto a atuação da OTAN na ex-Iugoslávia, quanto dos Estados Unidos no Kosovo foram realizadas à revelia das decisões do Conselho de Segurança. Na economia, o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) e suas comissões

regionais (como a CEPAL) também perderam espaço, à medida em que o FMI e o Banco Mundial passaram a liderar não só as iniciativas de financiamento, como o próprio debate sobre os caminhos para o desenvolvimento (Consenso de Washington).

Essa situação levou à formação de novos espaços políticos de tomadas de decisões, como G-7. Embora tenha sido criado em 1975, inicialmente para tratar de economia e finanças, em meados dos anos 1980 o G-7 expandiu sua área de atenção para segurança, saúde e outros temas, passando a propor, na década seguinte, políticas coordenadas, como o perdão de dívidas, financiamento para a luta contra doenças infecciosas, ajuda para o desenvolvimento, entre outras.

Do ponto de vista militar, em lugar da dinâmica de disputa ideológica da Guerra Fria, proliferaram-se grupos políticos rivais fragmentados, marcados por disputas étnicas e religiosas, frequentemente sobre um pano de fundo de exploração econômica. Os principais conflitos destas duas décadas foram intra-estatais – embora em alguns casos tenham se configurado como guerras *proxy* – e tiveram forte componente religioso e nacionalista, culminando em proclamações de independência de regiões separatistas. A maior parte das guerras ocorreu no antigo bloco socialista (Chechênia, Tadjiquistão, Iugoslávia, Kosovo), no continente africano<sup>72</sup> e no Oriente Médio (continuação do conflito árabe-israelense, da Guerra Irã-Iraque, da Guerra do Afeganistão, além da Guerra do Golfo e da Guerra Civil do Iêmen). Com o aprimoramento dos meios de comunicação, muitos destes conflitos foram transmitidos em tempo real nas programações televisivas, o que teve impacto no uso da informação e contrainformação, e fez com que o envolvimento militar dos países gerasse resultados políticos de curto prazo, especialmente nas democracias liberais (influência eleitoral). Este período também é marcado pela ascensão, no Oriente Médio e na África, de grupos fundamentalistas islâmicos bem organizados e equipados.

Do ponto de vista das ideias, a discussão sobre industrialização por substituição de importações passou a ser considerada obsoleta, uma vez que a cadeia produtiva global se tornara fragmentada: “uma parte da produção pode ser feita na Tunísia, outra na Malásia, outra ainda no Paraguai, mas isto apenas é possível porque a técnica hegemônica (...) é presente ou passível de presença em toda parte” (SANTOS, 2005, p. 26). No seu lugar, consolidou-se a ideia de que seriam as exportações na verdade a mais eficiente ferramenta de crescimento econômico. Esta formulação acadêmica dialogava com a própria técnica hegemônica – uma vez que, para sustentar a fragmentação da cadeia produtiva global, no âmbito da globalização, as exportações

---

<sup>72</sup> Argélia, Mali, Nigéria, Serra Leoa, Libéria, Guiné Bissau, Angola, Moçambique, República do Congo, República Democrática do Congo, Sudão, Uganda, Ruanda, Burundi, Djibouti, Somália, Etiópia, Eritreia.

(e importações) eram essenciais. Assim, mudava-se o foco do mercado interno (a lógica da ISI) para o comércio internacional – e, como consequência, a “abertura dos mercados, privatizações e desregulamentação” (FRIEDEN, 2008, p. 403).

No círculo diplomático, enquanto a temática do desenvolvimento econômico era deixada de lado na agenda internacional, estreitava-se o espaço para debater questões como o novo direito do mar, a regulação do sistema financeiro e a divisão internacional do trabalho, ao mesmo tempo em que surgiam novos temas, “que inverteriam o ônus da acusação em direção do Sul: narcotráfico, degradação ambiental, direitos humanos, imigração ilegal, conflitos regionais, democratização” (CORRÊA, 1996, p. 363).

A África não ficou alheia ao avanço da democracia liberal e da economia de mercado no final da década de 1980 e início dos anos 1990. Guiné-Bissau, Benim, São Tomé e Príncipe, Cabo Verde, Moçambique, Etiópia, Angola e Congo (Brazzaville) abandonaram seus projetos socialistas, abriram suas economias e introduziram reformas em direção a sistemas políticos multipartidários de padrão ocidental entre 1989 e 1992. Assim como a América Latina, a África foi afetada pelo aumento na taxa de juros dos Estados Unidos, o que elevou a dívida externa ao patamar de 92% do PIB do continente em 1989 (RIBEIRO, 2009, p. 295). Enquanto em 1975 o PIB regional da África Subsaariana correspondia a 17,6% do PIB mundial, em 1999 havia caído para 10,5% – a expectativa de vida estava em 49 anos e 34% da população africana podia ser classificada como subnutrida (ARRIGHI, 2002, p. 5).

No final dos anos 1980, a maioria dos Estados africanos tinha menos de três décadas de independência política. Estes jovens Estados haviam herdado um passado colonial de estímulo à rivalidade entre grupamentos sociais locais ou entre “etnias” – muitas vezes categorizadas desta forma pelos próprios colonizadores. A ausência de instituições estatais (escolas, postos de saúde etc) convivia com a presença de instituições estrangeiras (os liceus franceses, os hospitais ligados à Igreja), que continuavam exercendo influência sobre as elites locais. Com o fim da Guerra Fria, tiveram fim também o financiamento e a cooperação antes promovidos pelo Ocidente e pelo Oriente como forma de disputar o alinhamento dos Estados africanos. Com menos recursos, ficou mais difícil “levar o Estado” até regiões mais distantes da capital. Essa situação resultou em perda de legitimidade, afloramento de velhas rivalidades políticas e fortalecimento da antiga elite local do período colonial. O agravamento da dificuldade administrativa nestes Estados também possibilitou a proliferação do contrabando e da extração ilegal de recursos naturais, que se tornaram fontes de renda para os grupos rebeldes.

Toda esta instabilidade contribuiu para a eclosão de conflitos que, por sua vez, agravaram quadros de fome epidêmica. Estima-se que a Segunda Guerra Civil Sudanesa e a Segunda

Guerra do Congo tiveram, respectivamente, 2 milhões e 5 milhões de mortos. Frente a Estados fragilizados, grupos separatistas encontraram espaço para se projetar. Muitos utilizavam a etnia como elemento discursivo para embasar suas lutas. Foi o caso dos tuaregues no norte do Mali e do Níger (1990-1995); da Insurgência em Ogaden (1994-2018) e Segunda Insurgência Afar (1995-2018) na Etiópia; e do Conflito de Caprivi (1994-1999) na Namíbia. Na Somália, em meio à guerra civil, a região da Somalilândia declarou independência em 1991.

Embora não tenha tido caráter separatista, o conflito étnico mais marcante deste período na África foi a Guerra Civil em Ruanda (1990-1994), devido ao número assustador de mortos em poucos dias (800 mil pessoas assassinadas em cem dias). Em outros países africanos, disputas pelo governo também levaram a trágicas guerras civis neste período. A Primeira Guerra Civil da Libéria (1989-1997) e a Guerra Civil de Serra Leoa (1991-2002), motivadas pelo controle da renda proveniente da extração de diamantes, deixaram entre 200.000 e 500.000 mortos, além de milhões de pessoas desalojadas. Houve muitas guerras civis após eleições, por disputas dos resultados das urnas, como a Primeira (1993-1994) e Segunda Guerra Civil da República do Congo (1997-1999) e a Guerra Civil do Burundi (1993-2005).

A religião também foi um dos elementos utilizados para justificar ações de grupos disputando o controle estatal. Nesse sentido, destacam-se o Exército de Resistência do Senhor (1987-presente) e as Forças Democráticas Aliadas (1995-presente), que enfrentam o governo de Uganda utilizando a religião como argumento discursivo e chamariz para seguidores. A atuação de grupos islâmicos radicais armados caracterizou a Guerra Civil da Argélia (1991-2002), após as primeiras eleições multipartidárias no país. Também no início dos anos 1990, Osama bin Laden, que havia fundado a Al-Qaeda há poucos anos, estabeleceu-se no Sudão.

Em meio a este cenário sombrio, contudo, um dos governos mais violentos e antidemocráticos do continente foi deposto: em 1994, teve fim o regime do *apartheid* na África do Sul e o histórico membro do Congresso Nacional Africano (ANC, na sigla em inglês), Nelson Mandela, assume o cargo de presidente da África do Sul com um discurso de reconciliação nacional (a “nação arco-íris”). Após décadas de resistência e luta do ANC, o regime do *apartheid* estava mais vulnerável que nunca ao final dos anos 1980, desgastado pelo conflito na fronteira com Angola, que escalara desde 1985, com amplo envolvimento sul-africano (tropas e armamentos) apoiando a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA) de Jonas Savimbi. A África do Sul também enfrentava um boicote comercial internacional. Nesse contexto, em dezembro de 1988, na sede da ONU em Nova York, o país assinou, junto a Cuba e Angola, os Acordos Tripartite, comprometendo-se a retirar suas tropas do território angolano e a conceder independência à Namíbia. Isso abriu caminho para que, em

1991, fosse assinado o primeiro de três grandes tratados de paz entre o MPLA e a UNITA. Já no vizinho Moçambique, onde a África do Sul apoiava o grupo anticomunista RENAMO, a guerra civil teve fim com a assinatura dos Acordos de Paz de Roma em 1992.

## 4.2 BRASIL: A ERA DAS PRIVATIZAÇÕES

Quando a situação internacional evoluiu para um cenário em que os Estados Unidos se consagraram como maior potência econômica e militar do mundo, o que restava de resistência política ao projeto neoliberal entre a elite brasileira foi vencido. Nas eleições de 1989, os candidatos que estavam associados ao passado desenvolvimentista não conseguiram angariar votação expressiva, e na disputa entre um projeto neoliberal e o projeto do Partido dos Trabalhadores, o primeiro saiu triunfante. Agora amparada por um consenso sobre o papel do Brasil na economia mundial, a diplomacia brasileira passou a atuar de forma a concretizar este novo papel, tanto revertendo posições do passado quanto aderindo a regras antes não reconhecidas. Este consenso em torno do projeto neoliberal se manteve até o início do século XXI. Já no ano 2000, o modelo mostrou os primeiros sinais de crise, que seria acentuada nos anos seguintes e culminaria na eleição, em 2002, de um líder com ideias bastante distintas, justamente aquele que havia sido derrotado em 1989: Luiz Inácio “Lula” da Silva.

### 4.2.1 O governo Fernando Collor de Mello (1990-1992): guinada neoliberal

Ao final do governo Sarney, as contradições entre a prática política e o texto da Constituição de 1988 refletiam o momento de transição no projeto econômico para o Brasil. As eleições de 1989 – a primeira vez que a população votava para Presidente desde 1960 – representariam uma nova “arena” para debater e definir os rumos do projeto nacional.

É bastante difícil explicar as eleições de 1989, em que Collor experimentou uma ascensão meteórica, sem remetê-la ao debate sobre o Estado. Não houvesse qualquer tipo de afinidade entre os interesses das elites empresariais e o programa de campanha do então governador das Alagoas, o candidato muito provavelmente não obteria a votação expressiva que marcou sua participação no primeiro turno, em detrimento de candidatos muito mais conhecidos, representando partidos relevantes, ou de biografia mais sólida. Na realidade, os empresários inicialmente dividiram seus votos entre Fernando Collor, Paulo Maluf e, numa alternativa mais ao centro, Mário Covas, enquanto os pequenos empreendedores aderiram à campanha de Afif Domingos. Todos, na opinião de Peter Kingstone (1999, p. 150), jogaram com a comunidade empresarial valendo-se de um discurso liberalizante e anti-Estado, mas Collor foi mais eficiente em sua campanha justamente por negar e até mesmo rejeitar vínculo com qualquer tipo de elite ou interesses particularistas (CASARÕES, 2011, p. 121).

Entre os 22 candidatos iniciais, as pesquisas mostravam, no início de 1989, uma vantagem de dois políticos à esquerda: Leonel Brizola, do Partido Democrático Trabalhista, e Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores. “Temia-se que a vitória de um deles –

especialmente Lula – implicasse a ruptura com a ordem jurídica então vigente. A partir de abril, Fernando Collor (PRN) assume a liderança nas pesquisas” (ANDRADA, 2018, p. 784). A vantagem de Collor se manteve até o pleito, em novembro. No primeiro turno das eleições, o candidato do PRN ficou em primeiro lugar, com 30,47% dos votos, seguido por três candidatos da esquerda: Lula (PT), com 17,18% dos votos; Brizola (PDT), com 16,51% dos votos; e Mário Covas (PSDB), com 11,51%. Os demais candidatos não conseguiram superar os 10% de votos, inclusive Ulysses Guimarães, que terminou com 4,73%.

No segundo turno, os meios de comunicação passaram a atacar bruscamente Lula, pintando-o como um socialista radical, revelando inclusive problemas de sua vida afetiva e pessoal. Além disso, na semana das eleições ocorreu o misterioso sequestro do empresário Abílio Diniz por um grupo de extrema-esquerda, em cujo cativeiro a polícia encontrou material de campanha do PT... No dia da eleição, em grandes cidades onde a oposição possuía maioria, os transportes funcionaram só parcialmente, impedindo milhares de eleitores de votar. Assim, em meio a uma campanha polarizada e marcada por acontecimentos estranhos, Collor foi eleito com os votos das classes A e D, encerrando uma era da história brasileira. Prometendo governar para os “descamisados”, acima dos partidos e sem os políticos, ele abriria caminho ao neoliberalismo desde sua posse em março de 1990 (VISENTINI, 2003, p. 72).

A eleição de Fernando Collor de Mello contribuiu para consolidar o poder do grupo da elite brasileira que considerava esgotado o modelo econômico desenvolvimentista. O pacto nacional-desenvolvimentista, que havia regulado as relações entre Estado e sociedade no Brasil desde os anos 1930, havia se exaurido (CASARÕES, 2011, p. 167–168). Numa anedota ilustrativa, se durante os governos Médici e Geisel falava-se em “PND” – Plano Nacional de Desenvolvimento; com Collor, esta sigla assume nova roupagem, indicando o Programa Nacional de Desestatização.

Para o Ministério das Relações Exteriores, Collor convidou o jurista e professor de direito internacional público, Francisco Rezek. Graduado pela UFMG e com pós-graduação na Universidade de Paris e na Universidade de Oxford, Rezek havia chegado ao cargo de procurador da república por concurso em 1972, sendo alocado como assessor extraordinário do ministro-chefe da Casa Civil, Leitão de Abreu, em 1981. Em 1983, foi nomeado pelo então presidente Figueiredo para ocupar uma vaga no Supremo Tribunal Federal – o mais novo ministro do órgão ao tomar posse até então, aos 39 anos. Em 1989, assumiu a presidência do Tribunal Superior Eleitoral. “Aos 45 anos, sem jamais ter votado para presidente, tornou-se o responsável pela coordenação e fiscalização da primeira eleição presidencial no Brasil desde 1960” (MOURA; SATO, 2010). Em 1990, renunciou ao cargo do STF para assumir a chefia do Itamaraty.

O contexto internacional colaborava para enfraquecer os discursos que reivindicavam atenção para o desenvolvimento econômico, uma vez que o tema em destaque – com a queda do socialismo na Europa Oriental – era o modelo político, a *democratização*. Se esta já era uma

tendência no período Sarney, quando o próprio Brasil passou por uma *transição democrática*, os anos 1990 acentuariam a importância atribuída à realização periódica de eleições para escolha de representantes políticos. O debate acerca do modelo econômico perdeu espaço, tendo sido as eleições de 1989 o último grande momento em que se disputaram diferentes projetos de desenvolvimento para o Brasil.

A vitória de Collor de Mello nas eleições de 89 representou a consolidação discursiva do consenso neoliberal no aparato estatal burocrático. Paralelamente, tornou claro à elite econômica, sobretudo a beneficiária do nacional-desenvolvimentismo, que os tempos eram outros. A dinâmica do capitalismo global não permitia mais o intervencionismo estatal e, portanto, a manutenção do protecionismo à economia nacional em benefício de agentes econômicos nacionais (OLIVEIRA, 2013, p. 966).

Já no primeiro dia de governo, o presidente anunciou um pacote de medidas conhecido como Plano Collor (que incluía 21 medidas provisórias e dezenas de portarias). O objetivo principal era a reforma do Estado, de modo a controlar a inflação, que chegava a 84,3% ao mês. O plano foi anunciado em meio a um feriado bancário e incluiu o confisco temporário compulsório de ativos financeiros, reforma monetária (adoção do cruzeiro), fim das taxas fixas de câmbio, fim das restrições às importações, fim de subsídios, criação de novos impostos e reforma administrativa (extinção da metade dos ministérios e anúncio de privatizações de empresas públicas) (JOFFILY, 1998, p. 263).

O pacote incluía uma medida com impacto direto na política externa e na internacionalização de empresas brasileiras: a extinção da CACEX (CASARÕES, 2011, p. 123). O novo órgão encarregado do tema, o Departamento de Comércio Exterior (DECEX), além de ter sido destituído de vários poderes, já não possuía vínculo com as operações do Banco do Brasil, o que alienava as trocas internacionais da categoria de instrumento e ação de políticas de Estado. Sem sua conexão ao banco público e, portanto, sem a possibilidade de incentivo – como linhas de crédito facilitadas, seguros para operações arriscadas (por exemplo com novos parceiros comerciais) etc. – o departamento fica resumido a um escritório de processamento de papéis, ou seja, função simplesmente burocrática. Para Kingstone (KINGSTONE, 1999), esta decisão é uma das que tiveram maior impacto sobre a economia brasileira, no sentido em que rompia, não apenas no discurso, mas na prática, com a política de substituição de importações – e, acrescentamos, também com a política de estímulo ao fortalecimento de determinadas empresas nacionais estratégicas – sustentada até então. Além de tocar diretamente o interesse de grupos empresariais nacionais já existentes, o fim da CACEX e a derrubada de tarifas de importação (reserva de mercado) iriam também dificultar a formação de novos grupos empresariais fortes no país, já que não teriam acesso aos mesmos benefícios.

O impacto do Plano Collor supera todos os precedentes, dada a radicalidade das medidas. Ninguém tem dinheiro. A recessão leva a uma queda de 4,4% no PIB de 90, que chega a 8,8% na indústria. A aguda crise de liquidez obriga a equipe econômica a liberações parciais e seletivas dos cruzados novos bloqueados, para impedir uma paralisia total. A reação inicial da opinião pública é de estupefata expectativa. A esperança de escapar de escalada inflacionária gera uma grande tolerância quanto aos custos do plano e os descamisados veem nele uma penalização dos ricos. Os índices de popularidade de Collor se mantêm e o Congresso aprova as medidas. A reação se inverte à medida que o plano, seja por inaptidão congênita ou por sua atabalhoada aplicação, começa a fazer água: ao índice inflacionário de 3,3% em abril, seguem-se 5,4% em maio, 9,6% em junho, 10,8% em julho (JOFFILY, 1998, p. 263).

Em agosto, o Plano de Desestatização é regulamentado, com 10 estatais privatizáveis. A primeira a ser leiloada, a Usiminas, era uma empresa lucrativa, considerada uma das mais eficientes do mundo, mas foi escolhida para entrar (e inaugurar) o PND “para atestar a determinação privatizante do governo” (JOFFILY, 1998, p. 266). Apesar dos protestos organizados pela UNE, CUT e por partidos de esquerda, o máximo que se conseguiu foi adiar o leilão, que acabou ocorrendo apenas em outubro de 1991 (manifestações em frente à Bolsa de Valores na data deixaram 70 pessoas feridas). O Grupo Bozano-Simonsen, formado pelo ex-Ministro da Fazenda de Geisel e ex-Ministro do Planejamento de Figueiredo, Mário Henrique Simonsen, e pelo empresário gaúcho Júlio Bozano, adquiriu o controle da empresa<sup>73</sup>.

Apesar de todas as medidas drásticas, o Plano Collor não conseguiu estancar a inflação, que voltou a subir poucos meses depois, chegando a mais de 20% em 1991. Foi então lançado outro plano econômico, o Collor II, que, no entanto, apenas repetiu o insucesso do primeiro. A Ministra da Economia Zélia Cardoso entregou o cargo em maio de 1991, sendo substituída por Marcílio Marques Moreira, embaixador do Brasil nos Estados Unidos desde 1986. Curiosamente, seu sucessor na embaixada em Washington, Rubens Ricuperro, também se tornaria Ministro da Fazenda, no governo Itamar Franco<sup>74</sup>. Em 1991, foi lançado o II Plano Nacional de Informática (II Planin), que previa o fim da lei de reserva de mercado na área de informática, abrindo espaço para a entrada de produtos estrangeiros.

<sup>73</sup> O mesmo grupo também adquiriria a Companhia Siderúrgica de Tubarão; a Escelsa (Espírito Santos Centrais Elétricas) - primeira estatal de serviços privatizada; 30% da Embraer; e o Banco Meridional (ADACHI, 1999), primeira instituição financeira estatal brasileira a ser privatizada, em 1997. As aquisições foram feitas utilizando as chamadas “moedas podres”, títulos da dívida da Sunamam e da Siderbrás (BOZANO É DONO DA 5ª MAIOR FORTUNA DO BRASIL, 2000). As estatais eram compradas para serem revendidas poucos anos depois, com lucro. No ano 2000, o próprio grupo foi vendido ao Santander, em meio a denúncias de evasão de divisas e sonegação de impostos por um ex-funcionário de Bozano (FRIEDLANDER; PATURY, 2000). No ano de 2013, Júlio Bozano voltou aos negócios de investimentos, ao criar a Bozano Investimentos junto a outros cinco sócios, entre os quais o futuro Ministro da Economia Paulo Guedes (PADUAN, 2013).

<sup>74</sup> Um indício da correlação entre política econômica e política externa neste período foi a presença constante de diplomatas em cargos de planejamento econômico. Outro (ex-)diplomata influente no Governo Collor foi Roberto Campos, então deputado federal pelo PDS-RJ, sendo reeleito em 1994 para mais quatro anos de mandato pelo PPR-RJ. Embora não tenha participado diretamente do governo Collor, Campos era “tido como um dos ideólogos que inspiraram a retórica liberal do novo governo” (CASARÕES, 2011, p. 132).

Conforme discutido no tópico anterior, a conjuntura internacional era desfavorável aos países do Terceiro Mundo desde que o aumento nos juros dos EUA elevava exponencialmente o peso das suas dívidas com credores internacionais, e a adoção de políticas econômicas recessivas e protecionistas na América do Norte e Europa Ocidental dificultara a manutenção de saldos positivos em suas balanças comerciais. Apesar de Fernando Collor ter ocupado a presidência no momento em que formalmente se considera o fim da Guerra Fria, com o colapso da União Soviética, a conjuntura internacional hostil ao Terceiro Mundo não se originou naquele período. Deste modo, não é suficiente referir-se à mudança de conjuntura internacional para explicar a mudança de política externa durante seu governo. É preciso olhar para sua própria agenda política, seu projeto de poder, que, em sua essência, considera inoportuna a aliança com países do Terceiro Mundo.

Mesmo com o aumento de juros nos EUA e com as políticas recessivas e protecionistas no mundo ocidental (anos 1970 e 1980), os governos Geisel, Figueiredo e Sarney haviam mantido uma linha de atuação que privilegiava a diversificação de parcerias, não apenas devido a um cálculo *comercial* (diversificação com objetivo de abrir novos mercados aos produtos brasileiros), mas também por um cálculo *político*. A postura brasileira de não fechar portas a possíveis parceiros, no passado, havia tido o potencial de possibilitar ganhos através da barganha, principalmente em termos de financiamento e transferência de tecnologia. Além disso, uma relação próxima com Estados de mesmo nível de desenvolvimento viabilizara a articulação de grupos de pressão para buscar influenciar as regras e a estrutura do sistema internacional. O discurso de Collor foi de encontro a estas estratégias, reforçando o descrédito em relação ao Terceiro Mundo e idealizando um novo mundo unipolar. Mas a questão é que este não era o único caminho possível, como atestam as trajetórias de política internacional dos governos anteriores (que também enfrentaram um cenário internacional difícil) e como atesta a própria cisão da sociedade brasileira – Collor vence o segundo turno das eleições por uma margem estreita, menos de 6% dos votos, contra um oponente vocalmente avesso à adesão acrítica à ordem internacional, o ex-líder sindical Luiz Inácio Lula da Silva.

Em lugar de apostar na articulação política e na formação de grupos de pressão para solucionar contenciosos herdados do governo anterior<sup>75</sup>, o governo Collor privilegiou a negociação bilateral com os Estados Unidos como forma de garantir agilidade nos resultados. A rapidez na resolução de questões que se arrastavam há anos, e que geravam atritos com o principal parceiro comercial do Brasil, servia como vitrine política, mostrando que o novo

---

<sup>75</sup> Principalmente a questão da dívida e das patentes (propriedade intelectual), em negociação na Rodada Uruguai.

presidente era “mais eficiente” do que os anteriores, enquanto que ao mesmo tempo consistia em importante gesto de indicação da política econômica, ao demonstrar que a proteção do mercado interno deixara de ser prioridade. Assim, abandonou-se a negociação multilateral a respeito da propriedade intelectual em produtos de informática e da indústria farmacêutica, seguindo pela negociação bilateral com os EUA e encampando suas principais reivindicações (BATISTA, 2009b, p. 138).

A renegociação da dívida externa, por sua vez, implicou a aceitação do já abordado conjunto de regras conhecido como “Consenso de Washington”. Este receituário, espinha dorsal do programa de Collor para o Brasil, tinha dois objetivos básicos: a drástica redução do Estado (comprometendo, no limite, o conceito de Nação) e a abertura às importações (de bens e serviços) e à entrada de capital estrangeiro (BATISTA, 2009b, p. 135). O Brasil, que ao contrário do que se difundia à época já era um país bastante aberto ao comércio internacional, foi inundado por produtos vindos de fora. A balança comercial com os Estados Unidos, por exemplo, passou de um saldo positivo de US\$3,6 bilhões para US\$1,5 bilhão (BATISTA, 2009b, p. 134).

O empresariado nacional, atingido em cheio por tais medidas, já vinha assumindo, desde a crise do modelo desenvolvimentista, uma nova postura – o governo Collor apenas acelerou este processo. Para Oliveira (2013), tratou-se de uma adaptação que poderia ocorrer de quatro formas principais: a) através de uma atuação empresarial mais agressiva; b) integrando-se à cadeia produtiva de multinacionais estrangeiras; c) migrando para áreas de atuação que exigiam menor investimento, como comércio e logística; d) ou, ainda, vendendo seu patrimônio para o capital internacional e tornando-se rentista. Segundo o autor,

Do final do governo Collor de Mello ao início e durante o Plano Real, podemos citar exemplos de setores econômicos que optaram pelas três primeiras alternativas e que sobreviveram à transição do nacional-desenvolvimentismo para o atual modelo. Entre eles, cabe destacar o setor agrícola que realizou nos anos 90 sua modernização, bem como aqueles setores que aproveitaram o processo de privatizações e buscaram se tornar grandes corporações para defender suas posições no mercado doméstico e se projetar internacionalmente, muitas vezes, em associação com o capital financeiro global, tais como os novos acionistas majoritários da Vale, da Telemar, da Brasil Telecom e da CSN, etc. Ou ainda, empreiteiras como C.R. Almeida e Camargo Corrêa que adquiriram direito de explorar rodovias privatizadas e estão atualmente entre os vinte maiores grupos econômicos atuantes no Brasil com controle de capital nacional e vêm, paulatinamente, incorporando nichos no mercado internacional de serviços no setor da infraestrutura, principalmente na América Latina. O setor de franquias e importações ampliou-se rapidamente, bem como novas empresas de logística foram criadas. O segmento da educação e comércio varejista (supermercados, lojas, etc.) passou também a ser atividade de grandes investimentos com retorno considerável. (...) Mas, majoritariamente, a opção da elite econômica brasileira foi vender seus ativos, seguindo assim a opção pelo rentismo, ao repassar suas atividades para corporações transnacionais que aqui já estavam instaladas ou que pretendiam operar a partir do território nacional (OLIVEIRA, 2013, p. 968).

Esta situação *material* reforçou certos postulados *ideológicos*, sendo ao mesmo tempo influenciada por estes. Assim, ao mesmo tempo em que ocorria o processo de adaptação das empresas descrito acima, era valorizado o pensamento (principalmente em veículos de imprensa) de que o Brasil deveria, em alguns setores, aceitar um papel coadjuvante, de sócio, e não de protagonista. Por exemplo, Paulo Nogueira Batista (2009) cita a crescente aceitação de uma posição marginal do Brasil na configuração política e econômica internacional:

Em amplos setores da elite, intelectual e econômica de direita, de centro e até de esquerda -, já se admite, pelo menos implicitamente, que o país deve abrir mão de seu destino natural de nação política e economicamente independente. Dá-se de barato a conveniência de formas profundas de integração econômica com países vizinhos sem preocupação com o seu impacto sobre processo ainda não concluído de integração econômica nacional. Toleram-se nos meios de comunicação, propostas espúrias de desagregação territorial. Fala-se com desprezo da base industrial – “o carro nacional é uma carroça”, proclamava Collor não sem satisfação – como se fosse possível deixar cair um patrimônio que mal ou bem nos coloca, em termos absolutos, entre as primeiras dez economias do mundo (BATISTA, 2009b, p. 151).

Na prática, para a população brasileira, esta postura gerava maior instabilidade nos empregos<sup>76</sup>, ao mesmo tempo em que a política econômica causava desaceleração e desemprego<sup>77</sup>. Em contraste com o período Sarney, o novo plano econômico tinha como pressuposto a ideia de que o déficit público era o motor fundamental do processo inflacionário<sup>78</sup>, de modo que era necessário aumentar a arrecadação e, ao mesmo tempo, cortar gastos (ANDRADA, 2018, p. 783). Conforme acordado com o FMI, o Plano Collor deveria ter como foco o controle da inflação, o que envolveu também o aumento das taxas de juros e sequestro de ativos financeiros – estratégias monetaristas para aplacar o problema, através da redução da liquidez.

As medidas drásticas foram consideradas necessárias, pelo menos num momento inicial, por acadêmicos e pela própria elite empresarial, uma vez que o país se encontrava no auge de uma “espiral inflacionária”, tendo registrado a maior taxa da sua história, acima de 80%, em março de 1990, sob risco de hiperinflação (idem). A crescente aceitação desta nova postura se refletiu em decisões de política externa que contrastavam com os posicionamentos históricos do Brasil, como nos casos da questão nuclear e da propriedade intelectual. Conforme nota Casarões (2011, p. 101), foi menos a transição política e muito mais a mudança de política

---

<sup>76</sup> As empresas multinacionais estrangeiras historicamente não criam vínculos com os países onde instalam seus parques industriais. A manutenção das fábricas e, conseqüentemente, dos empregos, está ligado à conveniência: seja um mercado consumidor interno atrativo no país de destino, sejam benefícios fiscais ou regras trabalhistas extremamente flexíveis.

<sup>77</sup> De acordo com dados do IBGE citados por Pacheco (1993, p. 46), houve uma redução de 10,2% na atividade industrial em 1991, em comparação com o ano anterior, e queda de 13,3% na massa salarial no mesmo período.

<sup>78</sup> Ao anunciar o novo plano econômico, em pronunciamento televisivo no dia 16 de março de 1990, no dia seguinte à sua posse, Fernando Collor de Mello anunciou a meta de “déficit público zero” já para aquele ano.

econômica (do desenvolvimentismo para o neoliberalismo – ou, nas palavras do autor, a “abertura” econômica) que catalisou a guinada na política externa.

Na historiografia da política externa do Brasil, o período Collor é tratado como um momento de alinhamento político-ideológico aos Estados Unidos, mas há acadêmicos que fazem oposição a esta leitura, argumentando que não houve uma ruptura completa com a busca pela autonomia. Estes, porém, não trazem elementos suficientes para justificar o que seria a busca pela autonomia dentro da política externa do governo Collor. Por exemplo, Casarões (2011) utiliza como evidência de que o governo Collor não rompeu com a busca pela autonomia o fato de que este governo não levou à frente a iniciativa de livre-comércio das Américas, dando preferência ao Mercosul. O mesmo autor defende que a recusa brasileira em enviar tropas à Guerra do Golfo e ao Panamá “sugere, para dizer o mínimo, que o Brasil não estava disposto a abandonar os princípios de sua política externa no afã de melhorar as relações com os EUA” (CASARÕES, 2011, p. 139–140). Contudo, o envio de tropas atendendo pedido americano não é condição necessária para a caracterização de um período da política externa brasileira como *americanista*<sup>79</sup> e, por outro lado, a iniciativa de livre-comércio das Américas era ainda embrionária<sup>80</sup>.

O paradigma do americanismo, como entendido pela literatura brasileira de Relações Internacionais, não é análogo a uma subserviência *completa*, ou a uma aproximação *incondicional*. Pelo contrário, o conceito permite perceber pontos de distanciamento, mas indica que o que *prevalece* é um maior alinhamento, uma situação em que o Brasil flexibiliza certas demandas próprias (entendidas, em outros momentos, como importantes para o desenvolvimento do país), em prol de um aceno às prioridades da política externa americana. Neste sentido, na medida em que o governo Collor abdicou de reivindicações históricas brasileiras que iam de encontro aos interesses americanos, adotando posicionamentos convergentes com a agenda estadunidense, pode-se concluir que o paradigma do *americanismo* continua sendo útil para classificar este período.

---

<sup>79</sup> Em suma, o autor não traz, entre as ações concretas realizadas por Collor e seus chanceleres, indícios que levem à conclusão de que a classificação do “americanismo” é insuficiente para descrever o período, fundamentando sua argumentação mais no que não foi feito, do que no que efetivamente se realizou. Em comparação, a argumentação que leva Fonseca Jr (1998) a cunhar o termo “autonomia pelo distanciamento”, para caracterizar a política externa de Geisel, utiliza como fundamento ações efetivas, como o acordo com a Alemanha para transferência de tecnologia nuclear para fins pacíficos e a formação de grupos de pressão ao lado de países do então chamado “Terceiro Mundo”.

<sup>80</sup> Naquele momento, a iniciativa era pouco mais do que uma ideia embrionária. Apelidada de *Plano Bush*, havia-se tornado pública três meses após a posse de Collor. Ao longo dos anos 1990, a pressão sobre o Brasil para aderir à Iniciativa das Américas se tornaria muito mais intensa do que foi em qualquer momento do governo Collor.

De fato, Lima (1994, p. 32) identifica três momentos de descontinuidade na política exterior: no imediato posterior ao golpe militar de 1964, o governo Geisel e o governo Collor – sendo que o primeiro e o último envolveram mudanças de paradigma ocorridas de forma brusca (curto espaço temporal) e que se processaram relativamente à margem da corporação diplomática.

Dado o peso das restrições sistêmicas, se poderia afirmar, de maneira contrafactual, que este ajuste se realizaria qualquer que fosse o resultado das eleições de 1989. Contudo, o retorno do paradigma da aliança especial com os Estados Unidos se deveu, fundamentalmente, a causas internas: a eleição de Collor de Mello e, como tal, ocorreu apesar da corporação diplomática<sup>81</sup> (LIMA, 1994, p. 40, tradução nossa).

Apesar de o MRE não ter sido protagonista na formulação da política externa de Collor de Mello, algo importante a ser pontuado, e nesse sentido a análise de Casarões (2011) traz relevante contribuição ao debate, é que proposta de atuação externa de Collor não era incompatível com as linhas-mestras que orientavam a inserção internacional brasileira<sup>82</sup>, e portanto é menos interessante, ao buscar compreender este período, taxar a atuação do Brasil à época como “ponto fora da curva”, resultado unicamente da influência de atores de fora do Itamaraty na construção da política externa. Mais relevante para a análise parece ser perceber justamente como a afinidade em relação ao receituário neoliberal já estava presente no Ministério de Relações Exteriores, tendo a eleição de Collor apenas contribuído para que ganhasse projeção e encontrasse espaço para se concretizar.

O fato de o Terceiro Mundo, Brasil incluído, estar enfrentando dificuldades econômicas e endividamento ajuda a explicar por um lado, o fortalecimento da parcela do Itamaraty mais afeita ao alinhamento aos Estados Unidos e à ordem internacional americana, uma vez que “não havia nenhum outro centro de poder consolidado o bastante, seja em sua dimensão político-militar ou econômico-comercial, em torno do qual os interesses brasileiros pudessem gravitar” (CASARÕES, 2011, p. 64). Essa situação também contribuiu para o enfraquecimento dos diplomatas que até então haviam defendido a diversificação de parcerias, já que o Brasil deixara de representar um polo de poder, “tanto em função da implosão do terceiro mundo como bloco de interesses convergentes (e no qual o país despontava como liderança) quanto pela deterioração de sua capacidade econômica” (CASARÕES, 2011, p. 64).

Assim, o governo eleito em 1989, com o discurso de romper com a forma de fazer política adotada até então, prometia “modificar rapidamente o perfil internacional do país” com três

---

<sup>81</sup> “Dado el peso de las restricciones sistémicas se podría afirmar, de manera contrafactual, que este ajuste se realizaría cualquiera fuese el resultado de las elecciones de 1989. Sin embargo, el retorno del paradigma de la alianza especial con Estados Unidos se debió, fundamentalmente, a causas internas: la elección de Collor de Mello y, como tal, ocurrió a pesar de la corporación diplomática” (LIMA, 1994, p. 40).

<sup>82</sup> O Estado de Direito, a diplomacia multilateral e a não-intervenção em assuntos domésticos de outras nações.

metas principais: “1) atualizar a agenda internacional do país de acordo com as novas questões e o novo momentum internacional, 2) construir uma agenda positiva com os Estados Unidos e, 3) descaracterizar o perfil terceiro-mundista do Brasil” (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 6). Projetos e posturas herdados de governos anteriores são adaptados a esta nova lógica. As decisões sobre tecnologia nuclear são afastadas do âmbito militar e o Brasil inicia um processo de adesão aos mecanismos de não-proliferação, antes percebidos como forma de congelamento do *status quo* das potências. No âmbito do GATT, o Brasil aceita a inclusão de novos temas nas negociações da Rodada Uruguai, antes de conseguir garantias sobre o tratamento de subsídios agrícolas e protecionismo com relação aos têxteis.

O posicionamento do Brasil em relação ao meio-ambiente também é alterado. Se antes a ideia do governo brasileiro havia sido a de promover um discurso em bases próprias sobre a questão ambiental<sup>83</sup>, Collor agora adotava prerrogativas estrangeiras, como foi o caso da aceitação do programa piloto para proteção das florestas tropicais do Brasil (PPG-7)<sup>84</sup>, formulado pelo G-7. Apesar de ter sediado a Conferência das Nações Unidas sobre Meio-Ambiente e Desenvolvimento em 1992, todo o trabalho de articulação política para que a agenda do evento fosse abrangente, colocando “igual ênfase nas questões interligadas da proteção ambiental e do desenvolvimento” (CORRÊA, 1996, p. 382), havia sido feito durante o governo Sarney.

No mesmo sentido, a consolidação do Mercosul, iniciativa herdada do governo anterior e oficialmente lançada em 1991, se dá com ênfase no aspecto comercial, e não político, do bloco. O que fazia o Mercosul ser visto como projeto importante no governo Collor era o fato de ser mais um passo em direção a um mundo globalizado e dominado pelo livre-comércio. Ou seja, é destituído do seu caráter estratégico. Com objetivos comerciais em mente, o Brasil antecipou

---

<sup>83</sup> Durante o governo Sarney, principalmente a partir de 1987, a aceleração das queimadas e do garimpo na Amazônia atraiu grande atenção internacional, em especial após a morte do líder seringueiro Chico Mendes em Rondônia. “O Brasil começou a ter problemas sérios de imagem que deslustraram os ganhos obtidos com a redemocratização e chegaram a afetar as relações do país com organismos financeiros como o Banco Interamericano e o Banco Mundial” (CORRÊA, 1996, p. 381). Diante das pressões, o governo Sarney reagiu buscando evitar a desincompatibilização da ideia de desenvolvimento à necessidade de proteção ambiental, ou seja, buscando defender a manutenção das metas de desenvolvimento como parte do processo de preservação da natureza – uma tentativa de lançar uma nova forma de “leitura” do problema, diferente daquela apresentada pelos países desenvolvidos e pelos seus veículos de imprensa. Sarney também adotou medidas concretas, mas que dialogavam diretamente com a realidade brasileira (não representavam simplesmente a adoção de um receituário estrangeiro) como o fim dos subsídios para a agropecuária na Amazônia, a proibição do uso de mercúrio para garimpo de minérios e controle da exploração madeireira.

<sup>84</sup> “Para reduzir a taxa de desmatamento na Amazônia, na Cimeira de Houston, em 1990, o G-7 lançou o programa, acolhido favoravelmente pelo Brasil, comprometendo-se a financiar uma série de projetos que deviam respeitar cinco linhas de ação: a experimentação e a demonstração de atividades que visam conciliar a conservação e o desenvolvimento; a conservação de áreas protegidas; a demarcação das terras indígenas; a consolidação das instituições públicas responsáveis pelas políticas ambientais; e a pesquisa científica” (ANTONI, 2010, p. 299).

(de dez anos para três anos e meio), seguindo a lógica do governo de busca por rápidos resultados, o estabelecimento de uma zona de livre comércio entre os quatro países signatários do bloco. “Sendo assim, a definição de Collor com relação à integração nada mais é do que o aprofundamento do processo de liberalização” (VISENTINI, 2003, p. 74).

Em todos os aspectos, o governo Collor buscou “elaborar um discurso que interpretava o fim da Guerra Fria como uma fonte de oportunidades e não de aprofundamento da clivagem Norte-Sul” (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 6). Como consequência, ocorreu um natural distanciamento de coalizões com parceiros do Sul que tinham como objetivo, de uma forma ou de outra, contestar a estrutura de poder que então se apresentava. Sem presença marcante nestes espaços, o Brasil acabou se distanciando, especialmente, de Estados africanos e asiáticos. Entretanto, o conjunto de medidas adotadas por Collor – privatizações, liberalização de importações, abertura ao capital estrangeiro etc – decepcionaram ao não concretizarem uma mudança qualitativa interna. “Em 1990, o PIB encolheu 4,35%, pior resultado da série do IBGE” (ANDRADA, 2018, p. 783) e a “margem média de lucros sobre as vendas dos 50 maiores grupos empresariais do País foi, em 1991, de 0,36%, sendo que; em 1990, alcançou 1,5% e, em 1989, registrou 3,6%, caindo, portanto, a um décimo em apenas dois anos” (PACHECO FILHO, 1993, p. 46).

Paralelamente, o corte de gastos exercia pressão sobre o acordo político firmado ao fim do regime militar e consagrado pela Constituição de 1988. “O corte de gastos exigido para equilibrar o orçamento do governo – na ordem de 8% à época do Plano Collor – era inviável politicamente e tornado ainda mais difícil após a promulgação da Constituição de 1988” (ANDRADA, 2018, p. 785). O plano comprometia o modelo de Estado negociado na transição democrática. Por outro lado, o governo não tinha capacidade para “manejar as negociações necessárias com as elites políticas e econômicas para o processamento de uma reforma (econômica) de tal envergadura” (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 7), de modo que o único ponto a ser mantido de forma regular e contundente foram as determinações no comércio exterior.

Enquanto o conjunto das ações econômicas gerou uma queda brusca na atividade econômica do país, já no primeiro semestre de 1992 começaram a surgir as primeiras denúncias de corrupção contra o então presidente. Em abril, Collor decidiu trocar diversos ministros, formando o chamado “Ministério de Notáveis”, na tentativa de recuperar apoio político e credibilidade. Na pasta de Relações Exteriores, Francisco Rezek foi substituído pelo também jurista e membro de tradicional família industrial (Grupo Klabin), Celso Lafer, filiado ao PSDB.

Em maio de 1992, o irmão do presidente, Pedro Collor de Mello, concedeu entrevista à revista *Veja*, um dos semanais com maior circulação no país, fazendo denúncias de corrupção

sobre o ex-tesoureiro de campanha do presidente, Paulo César Farias. O que eram denúncias amorfas tornou-se um escândalo concreto que, somado à deterioração da imagem do governo por sua inabilidade na condução da política econômica, “colocou em questão a própria legitimação do presidente eleito, (terminando) por conduzir o país a um impasse político apenas solucionado com o afastamento do presidente dois anos após a sua posse” (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 7).

As suspeitas de corrupção aceleraram o desgaste na relação entre o então presidente e a elite econômica, em meio a um cenário de estagnação. Embora tenha endossado o Plano Collor, quando o ritmo das mudanças econômicas se tornou muito intenso, dificultando sua capacidade de adaptação, a elite econômica passou a apoiar a abertura de um processo de afastamento contra o então presidente, dois anos após sua posse. No processo de *impeachment* de Collor, o empresariado nacional não se opunha aos postulados neoliberais – tanto que o candidato favorito da elite nas eleições seguintes seria justamente aquele que prometia dar seguimento à liberalização da economia<sup>85</sup>. O projeto neoliberal havia emergido da crise econômica e política dos anos 1980 como alternativa histórica para a manutenção da dominação social (MACIEL, 2011, p. 98). A questão era o ritmo desta liberalização, que deveria ser equilibrado para permitir que os grandes grupos nacionais se adaptassem ao novo modelo.

Enquanto isso, do outro lado da pirâmide social, a perda do poder de compra dos trabalhadores se intensificava.

O rendimento médio real dos assalariados na Grande São Paulo, segundo os dados da PED-SP, oscilou, de janeiro a setembro de 1992, em torno de 60% do seu valor médio de 1985, e a massa salarial real apresentou queda de fevereiro até julho de 1992, registrando uma certa recuperação nos meses de agosto e setembro, porém ainda não conseguindo atingir o índice de janeiro de 1992 e ficando pouco acima de 60% do seu valor médio de 1985 (PACHECO FILHO, 1993, p. 51).

Embora o movimento sindical estivesse mobilizado durante os anos 1980, o rápido aumento do desemprego e perda de poder de compra na segunda metade da década desengajou muitos dos trabalhadores, preocupados em manter seus cargos ou simplesmente em “colocar comida na mesa”. Assim, num primeiro momento, o arrocho salarial não teve resposta nas ruas. O número de greves realizadas em 1991 foi 66% menor do que em 1990 (PACHECO FILHO, 1993, p. 46). O refluxo na mobilização sindical, contudo, não era sinônimo de satisfação com o novo governo e, quando os primeiros escândalos de corrupção foram revelados, a resposta das ruas foi contundente. Os trabalhadores assim, somaram forças com a parcela do

---

<sup>85</sup> Casarões (2011) cita pesquisa realizada por Gesner Oliveira do CEBRAP e reproduzida em Kingstone (1999) que mostra amplo apoio das elites, ao longo de 1990, à liberalização do comércio exterior (CASARÕES, 2011, p. 124).

empresariado descontente com o ritmo de aplicação das medidas neoliberais, reunindo apoio popular suficiente para que o Legislativo iniciasse investigações e abrisse um processo de *impeachment* presidencial. Fernando Collor de Mello foi afastado da presidência da república no dia 29 de setembro de 1992, sendo substituído interinamente pelo seu vice, Itamar Franco, a partir de 2 de outubro, e renunciando ao final de dezembro.

#### 4.2.2 O governo Itamar Franco (1992-1994): rearranjo político e econômico

Itamar Franco havia ingressado na carreira política no antigo PTB (de Getúlio Vargas), mas, embora tivesse se candidatado a cargos pelo partido em 1958 e 1962, não fora eleito em nenhuma das duas tentativas. Durante o regime militar, filiou-se ao MDB, pelo qual foi eleito e reeleito prefeito de Juiz de Fora em 1967 e 1972, renunciando em 1975 para candidatar-se ao Senado Federal. Exerceu o cargo de Senador por Minas Gerais por dois mandatos, de 1975 a 1990, tendo sido defensor da campanha Diretas Já e membro da Assembleia Constituinte. Durante a campanha para presidente, em 1989, ficaram claras as divergências entre Itamar Franco e Fernando Collor. Itamar chegara a ameaçar, por duas vezes, desistir da candidatura. “Já no governo, frequentemente fazia declarações contrárias às posições do presidente e reclamava do seu isolamento político, afirmando que muitas vezes vinha a saber das decisões do governo pelos jornais” (CANANI, 2004, p. 45–46).

O vice-presidente assumiu o governo ainda em outubro de 1992, quando foi aberto o processo de *impeachment*. Seu mandato, assim, foi marcado pela insegurança política: primeiro, ocupou o posto de forma interina, até a renúncia de Collor; depois, ainda que devidamente empossado, teve que enfrentar o plebiscito sobre o sistema de governo – e, caso o presidencialismo não vencesse, provavelmente perderia seu posto. Este segundo momento foi marcado por “intensas articulações e disputas políticas para definir a orientação do novo governo (...), com as forças mais conservadoras pressionando (...) para que fosse definido um plano econômico imediato de combate à inflação” (CANANI, 2004, p. 43).

Devido às divergências entre Itamar e Collor, havia muitas dúvidas quanto ao direcionamento que o novo presidente daria à economia. Itamar era pressionado a seguir com as reformas liberalizantes iniciadas por Collor, bem como as privatizações de empresas públicas. Ao mesmo tempo, mostrava-se preocupado com a miséria que se abatia no país, colocando o crescimento econômico como prioridade, diante da inflação, “o que passava, na sua visão, por reduções na taxa de juros, investimentos públicos em áreas estratégicas e incentivos à agricultura, entre outras medidas” (CANANI, 2004, p. 57). O consumo privado per capita em 1992 era 18% inferior ao de 1980, retrocedendo ao patamar de 1974 (JOFFILY, 1998,

p. 271). Apesar da resistência de Itamar quanto ao modelo econômico herdado de Collor, havia muito pouco espaço, “tanto na conjuntura doméstica quanto na internacional, de qualquer tentativa de manutenção do modelo de Estado desenvolvimentista, de concepção de um modelo alternativo, ou de simples questionamento do consenso neoliberal dos anos 90” (CANANI, 2004, p. 42).

As opções do governo seriam, então, tentar articular um novo programa de ação estatal – que não se confundisse com o Estado desenvolvimentista, mas tampouco com o neoliberal, e que apresentasse uma expressão própria no discurso político –, para o que faltavam condições objetivas, ou tentar imprimir um novo rumo para o governo sem romper abertamente com o paradigma neoliberal, o que encontraria limites evidentes nos grupos de interesse favorecidos com as reformas em curso e na própria conjuntura internacional (CANANI, 2004, p. 50).

Esta última estratégia foi a opção que Itamar adotou. Logo que assumiu, ainda interinamente, reafirmou em mensagem à Câmara de Comércio seu compromisso em manter as diretrizes de política do governo Collor, fazendo a ressalva de que, ao dar continuidade ao processo de privatização, teria de se basear “em diretrizes seguras e amplamente conhecidas” (CANANI, 2004, p. 51). O que ocorreu foi que o presidente interino alterou as regras do processo de privatizações, em dezembro de 1992, limitando a participação do capital estrangeiro, o uso de “títulos podres” e exigindo a resolução de contenciosos previdenciários, trabalhistas e ambientais (caso existentes) como ponto de partida.

Contudo, Itamar não dispunha do apoio político necessário para propor um novo programa de ação estatal. Embora tivesse sido eleito pelo voto direto, Itamar devia ao Congresso, e não às urnas, a sustentação do seu governo, mais precisamente à ampla coalizão que havia sido constituída para a solução institucional do *impeachment*, com o objetivo da “manutenção da institucionalidade democrática, requerida pela conjuntura da crise” (MENEGUELLO, 1996, p. 168). O novo presidente buscou, a princípio, ampliar o leque ideológico da sua coalizão partidária para garantir maioria no Congresso. Aumentou o número de Ministérios de 11 para 18, ocupados por nomes ligados aos partidos da sua coalizão. Devolveu ao PMDB a liderança em número de ministérios e incluiu também legendas de esquerda na chefia de pastas (PSB). Contudo, já no início de 1993 o arranjo composto três meses antes se desfez, com a saída do PSB da coalizão, e entrada do PP.

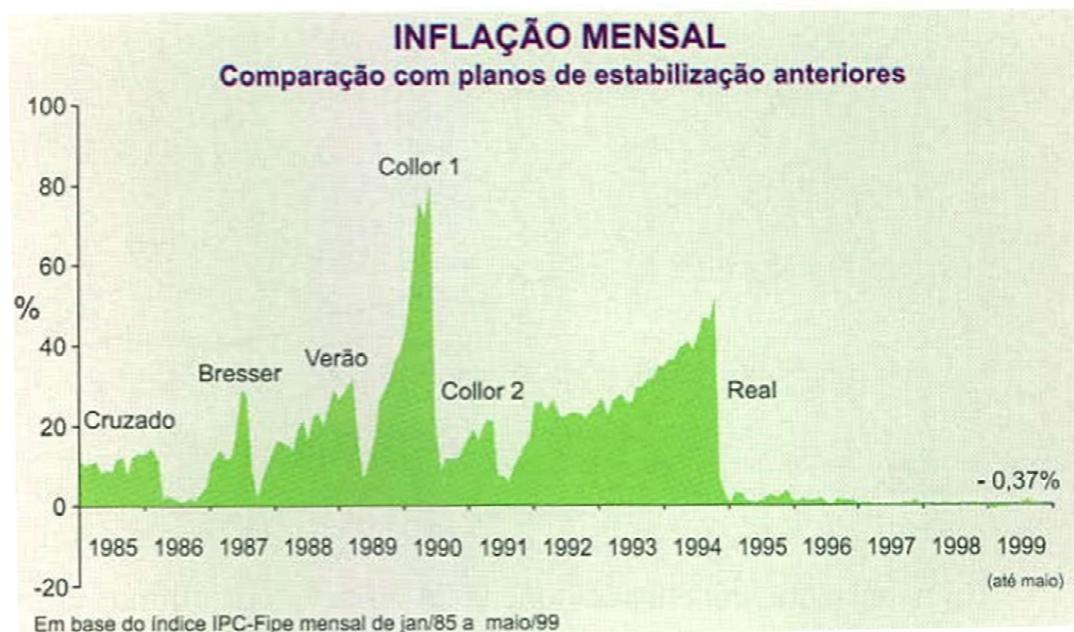
Do ponto de vista do governo, a questão central nos primeiros meses de 1993 era sua progressiva perda de sustentação no Congresso, agravada pelo cenário de instabilidade que o plebiscito sobre forma e sistema de governo trazia. Embora o governo Itamar insistisse na composição de uma frente de “união nacional”, as forças políticas estavam divididas, considerando a ideia de um complexo rearranjo político-partidário no caso de uma vitória parlamentarista (CANANI, 2004, p. 58).

O plebiscito sobre o sistema de governo havia sido determinado pela Carta de 88, mas sua realização foi adiantada de setembro para abril de 1993. “Embora as elites se apresentem às urnas divididas, o eleitorado reafirma o presidencialismo em todos os estados e por expressiva maioria (mais de 2/3), motivado em especial pela eleição direta para presidente” (JOFFILY, 1998, p. 289).

Logo após o resultado do plebiscito, ocorreu uma nova mudança ministerial. A pasta da Fazenda, que ficara a cargo do PFL, passa a ser ocupada pelo PSDB, mais especificamente pelo ex-senador Fernando Henrique Cardoso, que até então ocupava o posto de chanceler. Conforme relata Canani (2004), a nomeação de Cardoso para a principal pasta ligada à economia significaria uma importante mudança nos rumos do governo Itamar, visto que o ex-senador paulista exigira autonomia para a formulação da política econômica e escolha da sua equipe. Assim, com a sua nomeação, o governo Itamar na prática abria mão da implementação de um projeto próprio. Por outro lado, encerrava de vez o legado do PMDB no comando da economia. “(...) [O] governo Itamar rompeu o domínio do PMDB no controle das pastas da economia, observado já no início do período pós-85. Neste governo, diferentemente, o controle das pastas ligadas à política econômica foi distribuído inicialmente ao PFL, e em seguida ao PSDB” (MENEGUELLO, 1996, p. 189).

Com FHC à frente do Ministério, as privatizações foram intensificadas e a equipe econômica começou a trabalhar em um plano para debelar o descontrole no aumento de preços. Apesar de tentativas anteriores do governo Itamar para reverter o aumento da inflação, o seu nível continuou em alta ao longo de 1993, como se pode ver pelo gráfico abaixo. Em um período de 12 meses entre 1993 e 1994, a inflação registrada pela FIPE alcançou 5.200% (BRASIL, 1999, p. 11).

Gráfico 2 – Inflação mensal 1985-1999



Fonte: (BRASIL, 1999).

O início da superação da crise política internamente deu espaço para uma maior atenção do Brasil à sua estratégia de política externa. Embora não tenha havido “rupturas significativas” na política externa brasileira no período que vai de Fernando Collor até Fernando Henrique Cardoso, houve “modulações” nas posições do Brasil em política internacional (ALSINA JR., 2003, p. 55–56). A política externa do governo Itamar Franco acomodou muitos pontos de insatisfação dos anos Collor, deixando um legado para o que seria a postura adotada nos mandatos de seu sucessor, Fernando Henrique Cardoso. Assim, o brusco distanciamento brasileiro de parceiros do Sul – dentro da lógica do governo Collor de rejeitar uma clivagem Norte-Sul na política mundial – foi substituído por uma maior atuação brasileira em foros políticos multilaterais. A nova postura significava buscar recuperar alguns dos laços rompidos nos anos anteriores, mas ao mesmo evitando confrontar a estrutura de poder do pós-Guerra Fria, de modo que esta reaproximação ocorria dentro dos parâmetros e das instituições da Pax Americana.

O que se percebeu foi a manutenção das políticas iniciadas anteriormente, paralelamente à adoção de um posicionamento marcado pela condição de país em desenvolvimento. Neste contexto, algumas decisões da diplomacia brasileira foram paradigmáticas do projeto de inserção internacional do novo governo, a saber: a atuação nos foros políticos multilaterais, a reafirmação dos compromissos já assumidos de não-proliferação nuclear, o aprofundamento da integração regional, a “desdramatização” das relações com os Estados Unidos, a reafirmação das alterações implantadas pelo governo anterior no âmbito da Rodada Uruguai e a aproximação com pares potenciais da comunidade internacional (China, Índia, Rússia e África do Sul) (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 11).

Apesar de aderir às instituições da Pax Americana – como a ONU, a OMC etc – o governo Itamar evitou um alinhamento automático aos Estados Unidos, utilizando-se destes espaços para pressionar por uma agenda em prol do desenvolvimento econômico, o que beneficiava o Brasil. Nesse sentido, “a política externa do governo Itamar Franco representou certa retomada momentânea dos conceitos de soberania e interesse nacional” (VISENTINI, 2003, p. 126). A ação diplomática também tornou-se “mais ativa e menos defensiva” (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 11). Assim, conforme notam Hirst e Pinheiro (1995), em lugar de rejeitar o debate sobre direitos humanos, meio ambiente, narcotráfico etc., o Brasil buscou assegurar um lugar na discussão dos mesmos, apesar de ainda rejeitar os novos conceitos, de caráter intervencionista, como a ideia de “soberania compartilhada”.

A institucionalização é valorizada, e o Brasil quer ser parte da discussão sobre as regras destas instituições – reconhecendo a legitimidade dos acordos que venham a ser concretizados. Ficaria “particularmente visível o propósito de reinserir o país de forma ativa no sistema internacional, o que passaria não apenas pela promoção das exportações, como pela defesa, nos foros internacionais, de condições favoráveis ao desenvolvimento do país como um todo” (CANANI, 2004, p. 64). Na ONU, o Brasil passa a pressionar por uma maior democratização e ampliação dos órgãos, especialmente o Conselho de Segurança. “O projeto de expansão do Conselho de Segurança passou a ser percebido como crucial para ampliar a legitimidade e, portanto, outorgar maior eficácia a este órgão, assegurando assim sua adequação à nova realidade internacional” (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 12). A maior atuação brasileira nas Nações Unidas incluiu também a participação em operações de paz.

Em abril de 1994, o Brasil assinou a Ata Final da Rodada Uruguai, que dava origem à Organização Mundial de Comércio, a entrar em funcionamento a partir de 1995. Em oposição à retórica confrontacionista dos anos 1970 e 1980, manteve-se a postura do governo Collor, cedendo espaço em áreas como os serviços, com o objetivo de consolidar um regime de comércio multilateral, visto como favorável principalmente pelo setor primário da economia, que acreditava poder, através de uma OMC estruturada, denunciar o protecionismo agrícola norte-americano e europeu, abrindo espaço para suas exportações<sup>86</sup>.

De ativo participante do movimento do Terceiro Mundo que propunha uma Nova Ordem Econômica Internacional, em 1974, e que propugnara através da UNCTAD

---

<sup>86</sup> A fragilidade econômico-financeira do país nos anos 80 havia aberto o primeiro flanco na posição brasileira, que abandonou as bandeiras protecionistas propagadas em outros momentos. Como resultado, o Brasil terminou por aprovar o *Draft Final Act* que, embora não contemplasse grande parte dos interesses brasileiros, assegurava um acesso mais diversificado para o país no sistema de comércio internacional (Abreu, 1994). Assim, embora ao final da Rodada as vitórias brasileiras na área de exportação de metais, café, chá, cacau, açúcar e óleos vegetais fossem dignas de nota, não se deve esquecer que o país terminou por abrir seu mercado de serviços sem uma contrapartida de redução substancial dos subsídios agrícolas (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 13).

um tratamento especial para os países em desenvolvimento no GATT, em 1968, o Brasil passa a apoiar a conclusão da Rodada Uruguai, mesmo que os termos do Acordo Final não fossem os mais favoráveis ao país. O apoio à conclusão da Rodada pelos países em desenvolvimento, de um modo geral, indicava que as linhas de confrontação Norte-Sul, que haviam marcado as relações internacionais nas décadas de 60 e 70, estavam seriamente comprometidas, sendo substituídas por uma postura de cooperação com os países desenvolvidos (ainda que raramente recíproca) (CANANI, 2004, p. 111).

Nas relações com seu entorno regional, o processo de institucionalização do Mercosul foi aprofundado, com a assinatura, em 1994, do Protocolo de Ouro Preto, que criou sua estrutura intergovernamental e implementou o consenso como processo de tomada de decisão. O Brasil também buscou fazer cumprir o prazo de implementação da união aduaneira a partir de janeiro de 1995. “O Mercosul era entendido como fundamental para o comércio da região, mas também como forma de compensar a dependência em relação aos EUA” (FONSECA, 2011, p. 19). Quanto à integração hemisférica, foi acordado na reunião de dezembro de 1992 que nenhum dos quatro países do bloco negociariam individualmente com os EUA o tema da integração hemisférica, sendo o mesmo tratado no formato “Quatro mais um” (CANANI, 2004, p. 74).

Nesse sentido, uma importante mudança de é o uso do termo ‘América do Sul’, em vez de ‘América Latina’ (VISENTINI, 2003, p. 152). “A integração latino-americana e particularmente o MERCOSUL já não constituíam apenas um instrumento útil para acelerar o processo de liberalização da economia brasileira, adquirindo também um sentido estratégico mais abrangente” (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 14).

Dando concretude à ideia de “América do Sul”, o Brasil propôs em dezembro de 1992 – dois meses após a mudança presidencial – a complementação econômica com os países-membro do Tratado de Cooperação Amazônica, a “Iniciativa Amazônica” (VISENTINI, 2003, p. 152); e no ano seguinte sugeriu a criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), reunindo os países do Mercosul, Pacto Andino, Iniciativa Amazônica e o Chile. Cabe notar que ambas propostas foram realizadas em reuniões do Grupo do Rio, a primeira em Buenos Aires e a segunda em Santiago. O Mecanismo de consulta havia sido um símbolo importante na segunda metade dos anos 1980 da tentativa de criar propostas e soluções próprias para os problemas da região. O fato de o Brasil ter escolhido este foro para apresentar estes projetos, portanto, não pode ser visto como mera coincidência.

Ao mesmo tempo que incentivava o aprofundamento do Mercosul e propunha a ALCSA, contudo, o Brasil aceitou o início das negociações da ALCA, avaliando que, “caso optasse por obstruir o processo, se encontraria em posição isolada no continente e confrontando diretamente os EUA” (VISENTINI, 2005, p. 383). Assim, o Brasil evitou se opor frontalmente ao projeto

americano, mas ao mesmo tempo buscou ganhar tempo para chegar mais fortalecido à mesa de negociações.

A política do Brasil para a África, que já havia se retraído com os governos Sarney e Itamar, continuou muito modesta durante o período Itamar Franco. O Brasil continuou apoiando as operações de paz em Angola, inclusive apoiando advertência ao líder da UNITA no Conselho de Segurança das Nações Unidas, em 1993, caso não abandonasse a ação militar (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 19). Liderou missões de paz da ONU em Angola e Moçambique neste período. Com o fim do apartheid na África do Sul, buscou retomar suas relações com o país. Ainda no governo Itamar, em 1994 foi realizada a segunda Reunião dos Chanceleres dos Países de Língua Portuguesa<sup>87</sup>, em Brasília, cujo documento final recomendava a realização de cúpulas periódicas com os chefes de Estado daqueles países. Em termos de viagens, o único país africano visitado por Itamar Franco foi Senegal, que sediou o 3º Encontro da Cúpula do G15 (grupo dos países em desenvolvimento). Caso não comparecesse, o Brasil poderia ser excluído do grupo. Entre as pautas em debate, estavam a crítica ao protecionismo nos países ricos, a necessidade de maior cooperação para transferência de tecnologia, e a democratização da estrutura das Nações Unidas.

A dificuldade em se traçar uma linha coesa de política externa ao longo dos governos Collor e Itamar, rompendo com algumas posturas já consolidadas, pode ser atestada pela quantidade de trocas no Ministério de Relações Exteriores: foram dois chanceleres diferentes no período Collor e três no período Itamar. A dificuldade em definir um posicionamento de política externa relacionava-se à dificuldade de aliar interesses muito distintos: “durante o breve governo de Itamar Franco, a política externa brasileira expressou uma tentativa de conjugar a permanência do país no rumo da liberalização econômica com a manutenção de uma margem de segurança na condução autônoma de seus interesses (...)” (PINHEIRO, 2004, p. 59–60).

Internamente, o governo Itamar, após a posse de Fernando Henrique Cardoso no Ministério da Fazenda, começou a trilhar um caminho de maior estabilidade política. As trocas ministeriais ao final de 1993 e em 1994 ocorreram principalmente devido a afastamentos causados pelo período de campanha eleitoral, e não mais por mudanças na coalizão partidária de sustentação do governo. À frente do Ministério da Fazenda, FHC elaborou o Plano Real, responsável por uma série de reformas, inclusive mudança na moeda corrente, que levariam a uma queda brusca nos índices de inflação e retomada do poder de compra da população. Em agosto, logo após o lançamento do Plano, a inflação recuou para 3,34% – após ter atingido

---

<sup>87</sup> Considerando-se que a primeira havia sido a que ocorreu em 1989 em São Luís do Maranhão.

46,6% em junho (antes do Real). Com o aumento do poder aquisitivo das classes de baixa renda e o estímulo às compras a prazo, o PIB brasileiro cresceu 9,5% apenas no último trimestre de 1994 (CANANI, 2004, p. 80–81). Ao mesmo tempo, a estabilização da economia “permitiu às elites econômicas condições adequadas para calcular e simular a rentabilidade do seu capital a médio e a longo prazo” (OLIVEIRA, 2013, p. 969). Assim, embora Luiz Inácio Lula da Silva estivesse em liderança disparada nas pesquisas eleitorais até meados de 1994, o otimismo gerado pelo Plano Real – e personificado na figura de Fernando Henrique Cardoso – fez com que o sociólogo recebesse 54,24% dos votos já no primeiro turno das eleições.

#### 4.2.3 O governo Fernando Henrique Cardoso: ápice e queda neoliberal (1995-2002)

Desde a saída dos militares da cena política, em 1985, até a primeira metade dos anos 1990, o cenário havia sido de instabilidade. Mudanças na estrutura da administração federal eram constantes. No caso de Sarney, foram quatro reformas ministeriais. Com Collor, foram duas composições ministeriais distintas e, com Franco, foram três (MENEGUELLO, 1996). O governo Sarney, que a princípio buscara conservar traços das administrações militares anteriores na política econômica, acabou, nos últimos anos, adotando uma postura menos resistente à agenda neoliberal, então em ascensão.

Em contraste, Collor de Mello aderiria à cartilha completa do Consenso de Washington, intensificando privatizações, cortes de gastos estatais, priorizando o pagamento de juros da dívida e, em seu relacionamento com os Estados Unidos, cedendo em temas de interesse norte-americano (como o caso das patentes e da renegociação da dívida). A intensidade e rapidez das mudanças implementadas por Collor geraram grande resistência na elite, ao mesmo tempo em que o arrocho salarial engajou os trabalhadores nas manifestações pelo *impeachment*, após a descoberta de um esquema de corrupção. Seu sucessor, Itamar Franco, não interrompeu a conversão neoliberal, mas mudou seu ritmo. O jogo político interno ainda estava conturbado e a administração Itamar passou inclusive por uma alteração nos partidos de sustentação do governo.

Toda esta instabilidade política, desde as mudanças na linha de condução da política econômica até os arranjos partidários, seria minimizada durante a administração Fernando Henrique Cardoso. Do ponto de vista institucional, o presidente – eleito em primeiro turno tanto em 1994 quanto em 1998 – enfrentou pouca resistência. Não houve grandes reformas ministeriais nas pastas mais sensíveis. O Ministério da Fazenda, por exemplo, que havia tido cinco chefes diferentes na gestão José Sarney, dois na gestão Fernando Collor e seis na gestão Itamar Franco, foi ocupado de 1º de janeiro de 1995 a 1º de janeiro de 2003 por Pedro Malan. A administração FHC marca o fim do período de transição e início da consolidação do

neoliberalismo, conforme (MARTUSCELLI, 2019). Nesse sentido, o Plano Real foi fundamental para sua eleição.

O Plano Real garantiu a vitória de FHC e condições adequadas de transição do desenvolvimentismo para a ordem liberal. Criaram-se novas opções de rentabilidade e abriu-se a possibilidade da emergência de novas elites econômicas no país, as quais passaram a demandar um novo padrão de inserção internacional do Brasil (OLIVEIRA, 2013, p. 481).

A presença de capital estrangeiro no país foi bastante intensificada durante os mandatos de Cardoso. O capital estrangeiro instalou indústrias no país para além das tradicionais montadoras de carros, passando a fabricar também geladeiras, máquinas de lavar etc. A questão da inovação tecnológica e das patentes foi crucial neste processo. A instalação de multinacionais no país, substituindo as empresas nacionais, se intensificou na medida em que “a indústria se aproximava de uma produção de capital mais intensivo, de base tecnológica, (...) [deixando] o capital nacional mais marginalizado” (EVANS, 1982, p. 111).

Houve também uma mudança na distribuição setorial do capital estrangeiro. Enquanto no acumulado até 1995, 65% do investimento estrangeiro direto no Brasil havia se concentrado na indústria, a partir de 1996 até 1999 o setor de serviços concentra 79% do IED, com ênfase em fusões e aquisições, como nas privatizações do setor público (RODRIGUES, 2000, p. 109). Este quadro se refletiu na quantidade de empresas estrangeiras operando no país. Entre as 500 maiores corporações do Brasil, a participação do capital estrangeiro havia atingido seu nível mais baixo em 1984, com 27,2% do total; enquanto o capital nacional (entre estatais e privadas) representava 72,8% (BIRCHAL, 2001, p. 5).

[No] período que vai de 1976 a 1984, o capital estrangeiro perde participação para o capital nacional, tanto para o privado quanto para o estatal, mas principalmente para este último. Em 1984, a participação das empresas de capital estrangeiro atinge o seu nível mais baixo (27,2%). Ao longo desses anos, o capital estatal aumentou sua participação de 24,6%, em 1976, para cerca de 33%, em 1984, período que marca o auge da participação das empresas estatais nas vendas das 500 maiores empresas brasileiras. Finalmente, o capital privado nacional também aumenta sua participação, passando de 34,6%, em 1976, para 39,9%, em 1984 (BIRCHAL, 2001, p. 5).

Ao longo do regime militar, o número de estatais cresceu mais rápido do que em qualquer outro período da história brasileira, devido à estratégia de centralização política e econômica (BIRCHAL, 2001, p. 4). Entretanto, esta expansão da participação do Estado na economia brasileira, que garantiu que ao final do governo Figueiredo o país tivesse o maior número de grandes empresas com capital nacional, significou um avanço maior do Estado sobre o capital privado nacional, do que sobre o capital estrangeiro.

O crescimento das empresas estatais nos setores de aço e produtos químicos, por exemplo, foi acompanhado pela diminuição da participação do capital nacional em relação ao capital estrangeiro. A maior parcela do capital estatal parece ter sido obtida não às expensas do capital estrangeiro, mas sim do capital privado nacional. Se o

crescimento da empresa estatal parece ter protegido a parcela geral brasileira da indústria, não se pode dizer que tenha protegido a parcela do empresário privado nacional (BIRCHAL, 2001, p. 4–5).

A partir de 1985, há uma reversão na tendência de aumento do capital nacional entre as maiores empresas operando no país, com a participação do capital estrangeiro nas vendas das 500 maiores corporações saltando de 28,5%, em 1985, para 31%, em 1991 e chegando a 44,7%, em 1999, “a maior participação relativa do capital estrangeiro desde a primeira publicação da lista das maiores empresas no país pela Revista Exame Melhores e Maiores em 1973” (BIRCHAL, 2001, p. 9). Neste mesmo período, houve uma contração expressiva na participação das estatais, fruto dos sucessivos programas de privatizações. Se em 1984, sua participação era de 32,9% nas vendas, em 1992 este percentual estava em 27% e, sofrendo uma queda mais acentuada a partir de então, para chegar em 1999 a 17,6% (BIRCHAL, 2001). Já o capital privado nacional começou a expandir sua participação nas vendas a partir de 1982 (36,1%), chegando a picos de 44% em 1989 e 1994 – a partir de então, voltou a cair, atingindo 37,7% de participação em 1999.

Em suma, houve um avanço significativo do capital internacional no Brasil de 1984 a 1999 (mais de 16 pontos percentuais na participação entre as maiores empresas pelo critério de receita). Este avanço ocorreu tanto através de fusões e aquisições no setor privado nacional quanto através da participação nos leilões de privatizações (sobretudo entre 1994 e 1998). O avanço estrangeiro sobre empresas de capital privado nacional foi compensado em parte pela compra de antigas estatais pelo setor privado brasileiro, a exemplo da Companhia Siderúrgica Nacional (privatizada em 1992), de partes da antiga Petroquímica União (1994), da antiga Companhia Vale do Rio Doce (privatizada em 1997), além de bancos estaduais (privatizados principalmente entre 1997 e 2001).

Assim sendo, quando comparamos o predomínio setorial por origem de capital das listas de 1990 e 1999, podemos constatar que dois dos cinco setores anteriormente dominados pelo capital estatal passaram para as mãos do capital nacional privado (siderurgia e mineração) e um passou para as mãos do capital estrangeiro (telecomunicações) (BIRCHAL, 2001, p. 11).

Enquanto o capital privado nacional perdia espaço nos setores mais dinâmicos da economia para o capital estrangeiro<sup>88</sup> – sobretudo no setor de serviços, antes com baixa concorrência internacional – ele passou a pressionar pela privatização de estatais, percebendo uma oportunidade de negócio. Com a desnacionalização das empresas públicas, a participação

---

<sup>88</sup> Até o início da década de 1990, por exemplo, as empresas brasileiras dominavam o mercado varejista. Em 1999, o cenário é bastante distinto: das dez maiores varejistas em volume de vendas, quatro eram estrangeiras: Carrefour (francesa); Sonae (portuguesa); Makro (holandesa) e Wal-Mart (norte-americana), sendo que o grupo francês Casino havia adquirido 1/5 das ações do Pão de Açúcar (BIRCHAL, 2001, p. 13). No setor bancário, apesar de

do Estado na economia, que antes era similar ao percentual do capital privado nacional e um pouco maior do que a do capital estrangeiro, torna-se minoritária. O novo controle acionário das antigas estatais segue a mesma lógica da economia brasileira no período: as estatais mais intensivas em tecnologia e de setores mais dinâmicos ficaram com o capital estrangeiro, enquanto as de tecnologia mais antiga ficaram nas mãos do setor privado nacional.

Este rearranjo foi acompanhado por mudanças na política externa. A economia do Brasil tornara-se mais do que nunca ligada a interesses internacionais – mais precisamente, norte-americanos e europeus – e o modo como o país se relacionava com estes sócios e com os temas de interesse deles acabou mudando. Como Collor, Fernando Henrique Cardoso aderiu ao projeto neoliberal expresso no Consenso de Washington, porém de forma discreta, “mais bem articulada e com estabilidade na execução do processo” (VISENTINI, 2005, p. 382). Como aponta Oliveira (2013), em termos de política externa o setor agrícola demandava maior liberalização do comércio internacional e apoio à abertura de novos mercados; o setor industrial buscava apoio para a inserção de seus produtos em mercados nos quais fossem competitivos (especialmente em outros países do Sul) e proteção contra a concorrência de importados no mercado doméstico; enquanto que o setor financeiro demandava adequação às normas internacionais (preconizadas pelos atores financeiros globais) e pouca abertura do setor de serviços, de modo a preservar seu mercado (interno) de atuação. Entre estes setores, pelo menos dois – agronegócio e financeiro, além da parcela da indústria controlada por multinacionais estrangeiras<sup>89</sup> – estavam bem integrados à estrutura econômica do pós-Guerra Fria. Não era do seu interesse alterar esta estrutura, portanto buscavam influenciar o governo a colocar ênfase na questão comercial, muito mais do que a questão política, como objetivo da atuação externa do país.

O Ministro de Relações Exteriores, Luís Felipe Lampreia, havia atuado como negociador brasileiro na fase final da Rodada Uruguai do GATT, entre 1993 e 1994, e antes disso havia sido Secretário-geral das Relações Exteriores de outubro de 1992 a junho de 1993. Lampreia definiu a política externa do período como em busca da “autonomia pela integração, ou seja, ao invés de uma autonomia isolacionista, uma autonomia articulada com o meio

---

<sup>89</sup> O setor industrial encontrava-se dividido. Parte dele estava acomodada no sistema internacional (particularmente, as empresas multinacionais estrangeiras atuando no Brasil) e fazia lobby pela plena adesão brasileira a este sistema. Porém, o Estado desenvolvimentista, nas décadas anteriores, não pode ser resumido a uma simples atração de multinacionais estrangeiras. Havia uma grande parcela de indústrias nacionais, empresas que haviam sido protegidas da concorrência externa, seja porque atuavam em setores considerados estratégicos pelos militares, seja porque eram de propriedade da elite ligada aos militares. De todos modos, havia ainda, quando da posse de Cardoso, uma quantidade significativa de indústrias de capital essencialmente nacional, cujos interesses divergiam, ou mesmo se chocavam, aos interesses das indústrias estrangeiras no Brasil. A capacidade desta parte do setor industrial em bancar uma agenda de política externa própria, contudo, só se concretizaria na década seguinte.

internacional” (LAMPREIA, 1998, p. 11). O uso da expressão *autonomia pela integração* dialoga com o conceito cunhado pelo embaixador Gelson Fonseca Jr para definir o período, de *autonomia pela participação*. A ideia central é que, para avançar temas de seu interesse, o Brasil utilizaria como estratégia uma maior integração aos mecanismos e instituições existentes, como forma de influenciar a ordem internacional. Essa estratégia decorria da avaliação de que “a preponderância (ou mesmo hegemonia) americana constituiria fator estruturador do sistema internacional, assim como a força homogeneizadora dos valores exportados dos Estados Unidos (...)” (ALSINA JR., 2003, p. 58), de modo que o Brasil deveria se adequar para participar.

A lógica da autonomia pela integração é influenciada pela situação de fragilidade que o Brasil se encontrava, depois da “década perdida” dos anos 1980 e em meio à década “ainda mais perdida” dos anos 1990. Um dos principais fatores que impulsionaram a estratégia de política externa nesta direção “foi a constatação de que o País não mais teria condições de arcar com os custos de transgressão dos regimes (...)” (ALSINA JR., 2003, p. 59). Disso decorre também o baixo perfil no plano político.

A diplomacia brasileira abandona, então, o propósito de reformar o ordenamento global e revela outra atitude: atuar em seu seio, fazendo valer os interesses nacionais. Essa mudança de atitude advinha da convicção implementada pelos homens de Estado brasileiros de que o mundo da interdependência global faria brotar de seu âmago um ordenamento feito de regras justas, transparentes e benéficas para todos, a disciplinar a conduta externa dos governos e de outros agentes das relações internacionais (CERVO, 2008, p. 102).

A consolidação do Mercosul seria um exemplo da autonomia pela integração, segundo o então chanceler. “Embora, por um lado, signifique efetivamente alguma perda de autonomia, por outro, o Mercosul aumenta nossa capacidade de atuar de modo mais afirmativo e participativo na elaboração de regimes e normas internacionais de importância essencial para o Brasil” (LAMPREIA, 1998, p. 12). Outro exemplo seria a adesão ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP). O ‘direito’ de obter a bomba nuclear nunca foi o critério essencial para a não assinatura do tratado, pois inclusive consta na Constituição Brasileira de 1988 a proibição do uso de armas atômicas. Mais determinante para a decisão brasileira de não assinar havia sido sua oposição histórica ao congelamento de poder decorrente do mesmo. A partir da gestão Cardoso/Lampreia, ficou entendido que abdicar desta posição, embora comprometesse o princípio que havia até então guiado o Brasil, poderia abrir oportunidades de acesso a tecnologias de ponta, na medida em que aumentaria a credibilidade internacional do país (LAMPREIA, 1998, p. 13).

Além da questão do armamento nuclear, o Brasil também aderiu a outros regimes internacionais como forma de evitar um isolamento político (e, conseqüentemente, econômico) em relação às principais economias mundiais. “O mundo ‘globalizado’ funciona, cada vez mais, com base em avaliações de confiabilidade e, inversamente, de risco” (LAMPREIA, 1998, p. 13). A manutenção de um padrão de “credibilidade” (entendida como adesão ao arcabouço institucional ocidental) era vista como fonte de oportunidades econômico-financeiras e de um melhor convívio político, o que poderia se traduzir em uma participação mais qualificada no sistema internacional. Na construção desta imagem, além da assinatura de diversos acordos, aquiescendo quanto a divergências do passado, o Brasil também passou a participar de missões de paz das Nações Unidas, como em Angola e Moçambique, e buscou mediar conflitos, como a disputa fronteira entre Peru e Equador.

A lógica da autonomia pela integração, como notam Vigevani et al (2003), era proativa. Os compromissos com as instituições internacionais não eram decorrentes de uma provocação formal ao Brasil, mas de uma iniciativa brasileira, que não dependia de garantias de reciprocidade. A ideia era que, integrando as instituições, o Brasil poderia participar da elaboração de regimes mais favoráveis aos seus interesses (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 34).

Nesse sentido, pode-se afirmar que nesse período mudou, ainda que não totalmente, o padrão de política exterior, formulado por Araújo Castro (1982), decididamente resistente à consolidação de instituições e regimes, que congelariam a hierarquia de poder existente na época da Guerra Fria. No novo ambiente internacional, dominado por uma grande potência e no qual o poder do Estado brasileiro debilitou-se em termos relativos, a perspectiva institucionalista passou a ser vista como favorável aos interesses brasileiros, porque promovia o respeito às regras do jogo internacional, as quais, uma vez estabelecidas, deveriam ser respeitadas por todos, inclusive pelos países mais poderosos (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 32).

De forma análoga ao que ocorreu em termos de política econômica, em que a transição em direção a uma conduta neoliberal não se deu de imediato, mas foi sendo aperfeiçoada ao longo de diversas gestões, também no caso da política externa a mudança no padrão de comportamento internacional do Brasil passou por um refinamento que remonta à gestão de Francisco Rezek, no governo Collor de Mello, e do próprio Fernando Henrique Cardoso e de Lampreia. Com a perspectiva de que a economia brasileira poderia ser mais competitiva num contexto de livre comércio internacional, estas gestões ministeriais buscaram aderir ao regime internacional de liberalização comercial, enxergando o Brasil como *global trader* (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 34) e evitando adjetivos como *subdesenvolvido* para qualificar a condição do país (VISENTINI, 2012, p. 152).

Em temas de segurança, o Brasil também aderiu ao MTCR<sup>90</sup> (Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis). O relacionamento com os Estados Unidos e com a Europa Ocidental (especialmente Espanha, Alemanha e Portugal) tornou-se mais estreito. Isso se refletiu em investimento externo direto no país, além de facilidades de crédito. Em 1998, em meio à Crise dos Mercados Emergentes, o Brasil obteve US\$41,5 bilhões de organismos internacionais (FMI, BIRD, BID) e US\$14,5 bilhões da UE, EUA, Japão e Canadá. Essa ajuda financeira foi fundamental para manter o nível do Real em relação ao dólar até o ano seguinte e segurar a inflação, provavelmente influenciando o resultado eleitoral. Cardoso foi reeleito em primeiro turno, com 53% dos votos.

Além de uma boa relação com os Estados Unidos, também era considerado fundamental aprofundar a parceria com outros Estados sul-americanos, através do Mercosul e outros grupos.

A interpretação dada ao Mercosul, nisso coincidindo com os interesses do governo argentino nos mandatos de Menem, de regionalismo aberto, possibilitou ao Brasil, sem exclusivismo ou alinhamento, simultaneamente, aderir às normas e aos regimes internacionais de seu interesse e, ao mesmo tempo garantir a preservação de uma “reserva de autonomia” (Pinheiro, 1998, p. 61), que se objetivaria pelo espaço de manobra regional (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 45–46).

Durante o primeiro mandato de Cardoso, foram assinados acordos entre o bloco regional e vizinhos como Chile e Bolívia, além de negociações com a União Europeia e com a Comunidade Andina. “No período entre 1991-1997, o comércio intrazona apresentou taxas aceleradas de crescimento, comprovando o caráter econômico-comercial do bloco, mas, também, avançou no caráter político-estratégico (...)” (VISENTINI, 2003, p. 155), como a Declaração Política do Mercosul, Bolívia e Chile como Zona de Paz, de julho de 1998, a criação do Foro Consulta e Concertação Política, em dezembro de 1998, e a institucionalização da “cláusula democrática” pelo Protocolo de Ushuaia, garantia importante para a consolidação dos regimes democráticos na região (VISENTINI, 2003, p. 156).

O relacionamento com os demais países foi voltado principalmente à atração de capitais e investimentos, uma vez que não havia o objetivo de formar grupos políticos para pressionar por mudanças na ordem internacional. Ainda que FHC tenha buscado qualificar a política externa brasileira durante seu governo como aberta a todos os possíveis parceiros, foram privilegiadas as alianças com as grandes potências. Em um caso, por exemplo, o Brasil “denunciou, unilateralmente, o acordo de cooperação tecnológica com a Índia quando este país realizou testes atômicos. Na verdade, o Brasil cumpria apenas os compromissos com os países do Primeiro Mundo e com os organismos internacionais” (VISENTINI, 2005, p. 384).

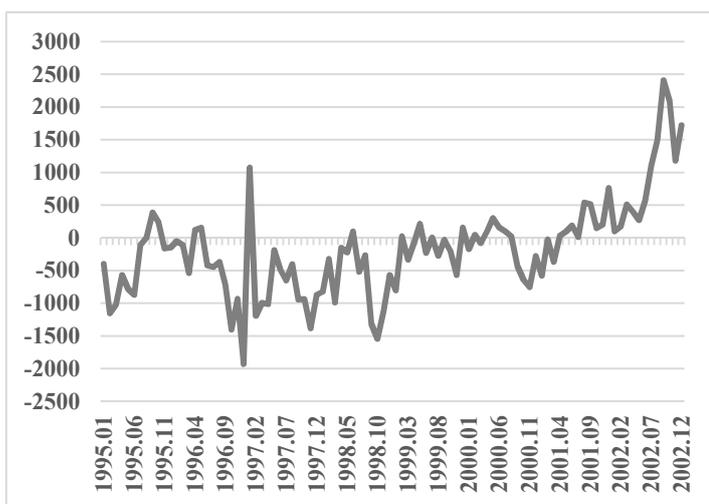
---

<sup>90</sup> Missile Technology Control Regime.

Assim como havia sido no governo Collor, a figura do presidente teve, de 1995 até 1998, mais protagonismo do que o Itamaraty, na atuação externa do Brasil. “FHC transferiu as atribuições econômicas do MRE para o Ministério da Economia e, ao mesmo tempo, assumiu pessoalmente sua dimensão política com a introdução da diplomacia presidencial” (VISENTINI, 2005, p. 382).

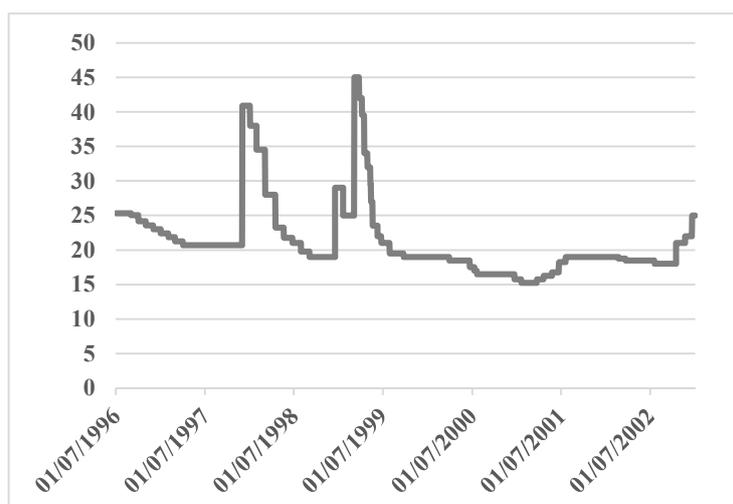
A política de liberalização comercial, aliada à manutenção do câmbio sobrevalorizado durante o primeiro mandato de Cardoso, foram os principais responsáveis por resultados deficitários nas balanças de pagamentos, à medida em que o dólar mais “barato” estimulava a importação de produtos (vide Gráfico 3). Para compensar este déficit e garantir superávits primários, o governo tinha que manter o fluxo de investimentos estrangeiros em direção ao Brasil, de modo a garantir a entrada de dólares (já que as exportações não eram suficientes). Para isso, recorria a taxas de juros altas (Gráfico 4), uma forma “artificial” de atrair o capital estrangeiro. Esta estratégia, entretanto, tinha algumas consequências negativas.

**Gráfico 3 – Balanço de pagamentos: saldo da balança comercial (em milhões de US\$)**



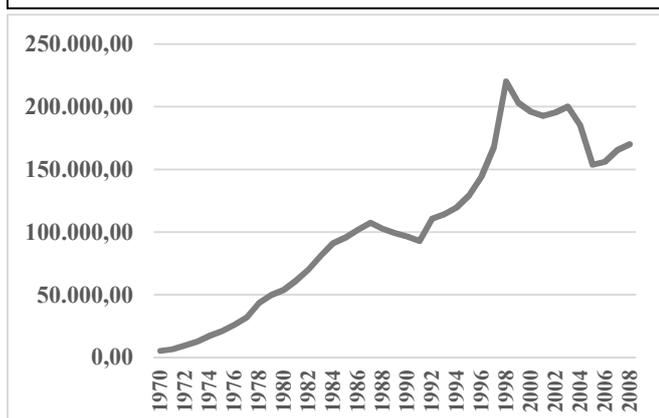
Fonte: IPEADATA <http://www.ipeadata.gov.br/>

**Gráfico 4 – Taxa de juros - Selic - fixada pelo Comitê de Política Monetária (% a.a.)**



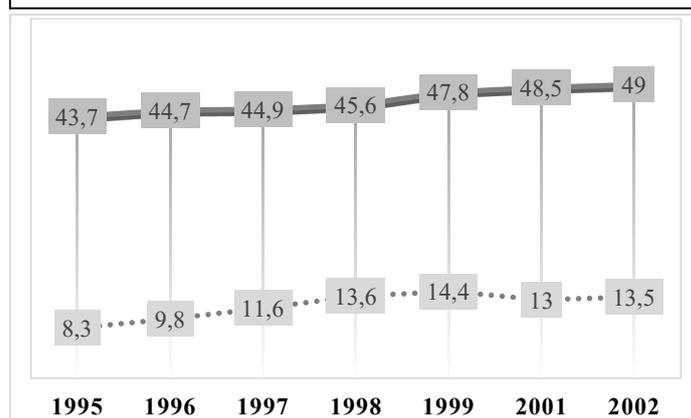
Fonte: IPEADATA <http://www.ipeadata.gov.br/>

**Gráfico 5 – Dívida Externa Registrada (em milhões de US\$)**



Fonte: IPEADATA <http://www.ipeadata.gov.br/>

**Gráfico 6 – Grau de Informalidade e Desemprego em Áreas Metropolitanas (%)**



Fonte: IPEADATA <http://www.ipeadata.gov.br/>

Em primeiro lugar, estava o custo de pagamento dos juros, que onerava o Estado brasileiro. Este ônus contribuiu para estimular a estratégia de privatização de estatais, já que o caixa obtido através das vendas das mesmas poderia ser revertido para a manutenção deste esquema – e era menos impopular do que uma elevação de tributos, por exemplo. Por outro lado, a necessidade de capitalização estimulou a tomada de empréstimos – a dívida externa dobrou entre 1994 e 2000 (vide Gráfico 5) – e o corte de gastos com serviços públicos e investimentos estatais. Em segundo lugar, o capital estrangeiro atraído através deste esquema não necessariamente estava interessado em investimento produtivo. Grande parte era composta simplesmente por especuladores em busca de ganhos rápidos, de modo que o custo do pagamento de juros aos mesmos não se refletia em benefícios sociais como geração de empregos ou modernização do parque industrial brasileiro. Por fim, os juros em alta e investimento estatal em baixa levaram a um cenário de desemprego (vide Gráfico 6) e recessão para os brasileiros que dependiam de salários e não tinham condições financeiras para investir e se beneficiar dos juros altos.

O primeiro setor a ser privatizado durante o governo FHC foi o de distribuição de energia. Em 1995, foram aprovadas emendas constitucionais que abriam à iniciativa privada a oferta dos serviços de gás canalizado e de telecomunicações, e outras que removiam a exclusividade da Petrobras na exploração de petróleo. Em seguida, foi aprovada “a Lei 9.074, aplicada às concessões dos serviços e obras públicas, em especial os serviços de energia elétrica, viabilizando sua transferência ao setor privado” (BRASIL, 1996, p. 7).

A desestatização da Escelsa, a primeira de 1995, ocorreu em julho. Além dela foram transferidas para o setor privado as participações acionárias da Petroquisa na Petroquímica do Nordeste S.A. (Copene), Salgema Indústrias Químicas S.A., Companhia Petroquímica de Camaçari (CPC), Companhia Petroquímica do Recôncavo (CQR), Pronor Petroquímica S.A., Nitrocarbono S.A. e Companhia Brasileira de Poliuretano (CBP) (BRASIL, 1996, p. 8).

Ainda no primeiro ano de governo, foi aprovada a inclusão da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) no Programa Nacional de Desestatização. Em 1997, a empresa – então a maior exportadora de minério de ferro do mundo – foi vendida por US\$3,3 bilhões a um consórcio liderado pela CSN (que havia sido privatizada no governo Collor) e que incluía também fundos de pensão administrados pela Previ (Banco do Brasil) e outros grupos nacionais e estrangeiros. Houve diversas denúncias de corrupção sobre o processo de privatizações, inclusive acusações de que teriam servido como moeda de troca para aprovar uma emenda tornando legal a reeleição para cargos de chefia do Executivo (proibida pela Constituição de 1988). Estas denúncias, no entanto, não renderam investigações de grandes proporções.

Com a emenda constitucional sobre a reeleição aprovada, Fernando Henrique Cardoso candidatou-se novamente, mais uma vez em coligação com o PFL (partido do seu vice), e tendo outra vez em Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, o seu principal opositor. Na campanha de 1998, o Plano Real ainda figurava no centro do debate, como grande trunfo da coligação PSDB-PFL. De fato, ao longo da segunda metade dos anos 1990, a queda da inflação e o aumento do salário mínimo haviam diminuído o abismo entre o preço dos alimentos e a compensação salarial mínima, como pode-se ver pelo Gráfico 6 (abaixo). Cabe notar, contudo, que o valor do dólar, mantido artificialmente baixo no ano eleitoral de 1998, contribuiu para a sensação de controle inflacionário, algo que cobraria um preço alto nos anos seguintes. O grande “fantasma” que afastava o eleitorado do principal candidato da oposição era justamente a ameaça de que pudesse abandonar ou reverter o Plano Real, fazendo com que o Brasil voltasse a um cenário de incertezas no plano econômico. Com este discurso, Fernando Henrique Cardoso conseguiu vencer o pleito no primeiro turno, com mais de 53% dos votos.

O nível cambial que havia sido mantido em 1998 foi abandonado já no primeiro mês do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. O Real se desvalorizou, chegando à metade da sua cotação frente ao dólar em apenas dois meses. Todo o ano de 1999 seria marcado por instabilidade financeira, fuga de capitais e alta da inflação. A desvalorização do Real e problemas internos nas outras economias do Mercosul também levaram a uma situação delicada no bloco (VISENTINI, 2012, p. 159), agravada pela retomada agressiva das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) pelos Estados Unidos a partir do ano 2000. Assim, Visentini (2006) percebe nos anos 1999-2002 uma inflexão da diplomacia de Cardoso, devido à crise do modelo adotado no primeiro mandato. É importante explorar este momento de transição, pois ele coincide com um discreto, porém contínuo fortalecimento das empresas nacionais, e com um renovado interesse pela sua internacionalização.

A mudança na conduta de política externa se relaciona principalmente à frustração brasileira em obter ganhos através da estratégia da “autonomia pela integração”. Alsina Jr (2003) indica como ponto de inflexão do discurso diplomático brasileiro o fracasso da Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio ocorrida em Seattle, em 1999. “A percepção da injustiça representada pelas normas da OMC, tendencialmente favorável às nações ricas, e pelo protecionismo dos países centrais, especialmente no que se refere ao mercado de produtos agrícolas, teria motivado o início da inflexão mencionada” (ALSINA JR., 2003, p. 56). Além disso, as sucessivas crises financeiras que afetaram os países emergentes (Tailândia em 1997, Rússia em 1998), atingindo o Brasil na virada de 1998 para 1999, e a incapacidade da estratégia da integração em viabilizar a participação do Brasil no debate sobre

a regulamentação dos fluxos financeiros internacionais de capitais voláteis (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 41), contribuem para a quebra de confiança.

Pode-se supor, ainda, que, no plano político, o crescente esvaziamento da Organização das Nações Unidas (ONU) patrocinado pelos norte-americanos (ou a substituição das ações concertadas no âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) pelo consentimento plurilateral restrito da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) - no caso do conflito da Bósnia), a não-ratificação pelo senado dos Estados Unidos do CTBT (Tratado para o Banimento Total de Testes Nucleares), a acomodação, pelas grandes potências, das explosões de artefatos nucleares por parte de Índia e Paquistão, entre outros eventos, teriam introduzido uma nota de cautela em relação à possibilidade de que estivesse havendo uma modificação estrutural do sistema internacional tão profunda a ponto de diminuir as clivagens e as assimetrias existentes entre os *have* e *have not*s (ALSINA JR., 2003, p. 56).

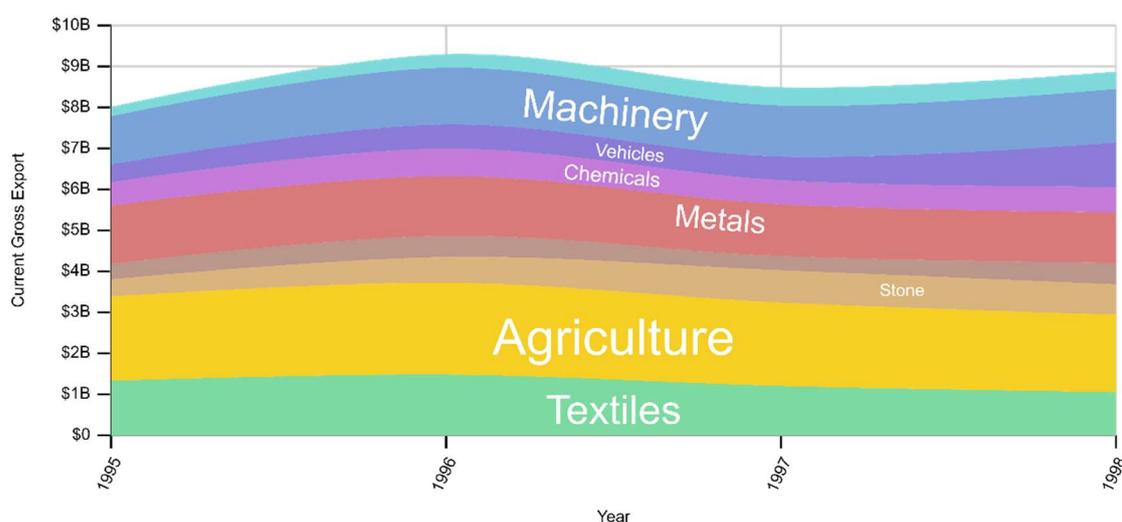
A questão das patentes farmacêuticas – indicativa de um problema maior no acordo sobre comércio internacional – e as negociações da Área de Livre Comércio das Américas foram os principais temas que marcaram as divergências entre Brasil e Estados Unidos no segundo mandato do presidente Cardoso. Além destes dois, havia ainda a questão do baixo crescimento brasileiro durante os anos 1990 e a caótica situação da Argentina (cujos Ministros da Fazenda haviam seguido à risca a cartilha neoliberal), que contribuíram para erodir a confiança na estratégia anterior. “Assim, todo o cenário mundial em que o governo baseara sua inserção internacional começou a se desarticular. O discurso da adesão subordinada à globalização neoliberal foi substituído pela crítica à ‘globalização assimétrica’” (VISENTINI, 2005, p. 385).

A defesa da abertura comercial, da derrubada de medidas protecionistas e da criação de uma organização para garantir o livre comércio internacional era uma bandeira da elite brasileira nos anos 1990 não só por uma adesão ingênua às teses de um mundo unipolar, mas porque esta liberalização era do interesse de diversos setores da elite nacional. O Brasil tinha então capacidade de produzir a um custo mais baixo do que a maioria dos seus concorrentes no Ocidente, tanto *commodities* agrícolas quanto alguns produtos industriais. Assim, se a liberalização significasse a abertura dos mercados europeu, norte-americano e japonês ao Brasil, ainda que ao custo de sacrificar algumas áreas da economia brasileira que não resistiriam à concorrência internacional, o cálculo era de que a liberalização valeria a pena. Essa havia sido a tônica do *single undertaking* na Rodada Uruguai do GATT: ou todos estão de acordo em todos os temas, ou nenhum tema vai à frente. O objetivo era evitar que os parceiros mais poderosos obtivessem vitórias nos temas dos seus interesses, sem ceder nos temas mais caros aos demais.

Após cinco anos de existência da OMC, entretanto, as expectativas do Brasil estavam frustradas. Seu comércio com os Estados Unidos e os países europeus em produtos críticos, como têxteis e agropecuária, em vez de aumentar, havia diminuído. O percentual do mercado mundial ocupado pelo Brasil permanecia praticamente congelado, sem grandes mudanças (vide

Gráfico 7 abaixo), apesar das concessões feitas pelo país. Europeus e norte-americanos não haviam alterado significativamente suas políticas de subsídios agrícolas, e barreiras fitossanitárias eram continuamente impostas aos produtos brasileiros. Na vizinhança, a Argentina, que seguira à risca o aconselhamento do FMI, encontrava-se em situação econômica e política delicada, sem, no entanto, receber qualquer ajuda especial do Norte. Assim, o cenário propiciava uma sensação de quebra de confiança com a ordem estabelecida por parte dos gestores brasileiros.

**Gráfico 7 – Exportações do Brasil para os Estados Unidos por tipo de produto (1995-1998)**



Fonte: Harvard Atlas of Economic Complexity

A experiência com a OMC acendeu o sinal de alerta para o que poderia ocorrer com a ALCA, caso fosse aprovada. Desde 1994, a postura brasileira em relação ao bloco hemisférico havia sido de postergar as negociações o máximo possível, mas isto mudou no segundo mandato Cardoso. À medida em que se tornou claro que os subsídios agrícolas não seriam eliminados, e com a desindustrialização progressiva decorrente da abertura do mercado brasileiro a produtos importados, a conduta em relação à ALCA se alterou. “O afastamento não se dá por razões ideológicas, mas, essencialmente, porque, para uma economia complexa como a brasileira, a oferta norte-americana (especialmente em agricultura) era modesta diante do que demandavam (...)” (FONSECA JR, 2011, p. 25). Passou-se a buscar criar uma rede de Estados que pudessem sustentar consensos mínimos, importantes para o Brasil nas negociações. Por exemplo, para o Brasil era determinante que algo semelhante à cláusula de *single undertaking* fosse aprovada no caso da

ALCA. Isto evitaria que os países latino-americanos fossem pressionados a ceder nas áreas de interesse aos Estados Unidos, sem que houvesse uma contrapartida norte-americana.

Infelizmente, naquele momento o Mercosul passava por um de seus maiores desafios<sup>91</sup> e sua capacidade de coesão e de exercer pressão sobre os Estados Unidos encontrava-se bastante limitada. Assim, o Brasil buscou aproximar novos parceiros. Em maio de 1999, foi anunciado um acordo comercial entre Mercosul e Comunidade Andina (VISENTINI, 2003, p. 163). Em agosto de 2000, Fernando Henrique Cardoso convocou a I Reunião de Cúpula dos Países Sul-Americanos, em Brasília. Conforme observa Visentini (2005), a iniciativa foi simultânea ao lançamento do Plano Colômbia<sup>92</sup>, explicitando “duas tendências opostas, mas associadas, que vinham se desenvolvendo na América do Sul. Tratava-se de duas respostas distintas ao fim da estabilidade político-econômica do início da década de 1990 (...)” (VISENTINI, 2005, p. 386). Na reunião, Cardoso propôs a formação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA). Para impulsionar a iniciativa, o então presidente mobilizou recursos para viabilizar projetos de infraestrutura, uma necessidade urgente, já que os países sul-americanos historicamente tiveram suas economias voltadas à exportação por vias marítimas e pouco incentivo para o intercâmbio entre Estados da região. “As redes de transporte, telecomunicações, energia, gasodutos e oleodutos, entre outras, seriam interligadas, gerando condições materiais para a integração das economias” (VISENTINI, 2005, p. 386).

(...) a opção pelo fortalecimento do Mercosul e, no segundo mandato, o retorno com força da questão sul-americana, constituíram um pressuposto necessário para o equacionamento das relações com os Estados Unidos. As negociações da Alca evidenciaram a centralidade dos Estados Unidos para inúmeros países, centralidade não apenas comercial, mas estratégica, financeira, tecnológica e cultural. A preocupação demonstrada pelo governo FHC na efetivação de instrumentos reais de ação, utilizando recurso da Corporação Andina de Fomento, do BNDES, do Fundo da Bacia do Prata, sugeria patamares mais realistas para a política regional (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 48).

A ALCSA não pode ser simplesmente reduzida a uma tentativa do Brasil de reunir poder político para fazer frente à ALCA, mas indica um novo projeto de política externa, mais ambicioso e também mais crítico das estruturas que, como sinaliza Cervo (2008) haviam sido aceitas de forma um tanto idealista, sem considerar que “os gigantes agem por si e para si” (CERVO, 2008, p. 101). Investir em um melhor relacionamento com o seu entorno geográfico poderia também favorecer o pleito brasileiro por um assento permanente no Conselho de

---

<sup>91</sup> A moeda brasileira havia se desvalorizado de forma rápida, o que gerou um mal-estar entre os vizinhos, que passaram a se sentir ameaçados pelos produtos brasileiros mais baratos. Esta situação exacerbou a tendência protecionista na Argentina, que passava por uma grave crise. Entre 1998 e 1999, o Mercosul perdeu seu ímpeto, à medida em que se esgotava a “etapa de ganhos fáceis com a integração, característicos da fase inicial de expansão de comércio em decorrência da desagravação tarifária automática” (VISENTINI, 2003, p. 161).

<sup>92</sup> Plano norte-americano de ajuda ao combate ao narcotráfico na Colômbia.

Segurança da ONU – e a retomada deste projeto também indica o novo rumo da política externa brasileira naquele momento. O Brasil também buscou se aproximar de países latino-americanos além da América do Sul. Assinou acordo de preferências tarifárias com o México e ocorreu a primeira visita de um chefe de Estado brasileiro à América Central, quando Cardoso visitou a Costa Rica. No ano 2000, o Mercosul assinou um acordo de livre-comércio com a África do Sul, iniciando uma aproximação que levaria em 2003 a um acordo-quadro mais amplo, com a União Aduaneira da África Austral (SACU)<sup>93</sup>.

A nova postura de política externa brasileira também propiciou o estabelecimento de novas parcerias, não apenas com a finalidade de ampliação dos parceiros comerciais, mas também para firmar acordos de cooperação e apoio político. Com a China, por exemplo, o acordo de cooperação para o desenvolvimento de satélites, que havia sido assinado em 1988, rendeu seus primeiros frutos em 1999, com o lançamento do satélite CBERS-1. O governo Fernando Henrique Cardoso estimulou o aprofundamento do programa, prorrogando-o em 2002, com maior contribuição brasileira.

A união entre os dois países é um esforço bilateral para derrubar as barreiras que impedem o desenvolvimento e a transferência de tecnologias sensíveis impostas pelos países desenvolvidos. A parceria conjunta rompeu os padrões que restringiam os acordos internacionais à transferência de tecnologia e o intercâmbio entre pesquisadores de nacionalidades diferentes (INPE, 2018).

O Brasil também foi um dos primeiros Estados a manifestar apoio à entrada da China na Organização Mundial do Comércio. Ainda na OMC, o Brasil fez uma importante parceria política com a Índia na questão dos produtos farmacêuticos. Em 2001, os Estados Unidos acionaram uma disputa formal contra o Brasil no Órgão de Solução de Controvérsias, alegando que o artigo 68 da Lei 9279/96, que previa a possibilidade do uso de licença compulsória em casos de emergência de saúde pública, não estaria de acordo com o TRIPS. O Ministério da Saúde brasileiro havia congelado os preços de medicamentos utilizados no tratamento do HIV/AIDS visando forçar as indústrias detentoras de patentes a baixarem os preços (OLIVEIRA, 2006, p. 41–42). O assunto mobilizou a opinião pública internacional, organizações não-governamentais envolvidas na luta contra a AIDS, e também outros Estados em desenvolvimento. A ação política mobilizada pelo Ministério das Relações Exteriores foi crucial para o desfecho da questão, e contrastava com a postura anterior de baixo perfil político.

Em primeiro lugar, os negociadores do País na OMC utilizaram a premissa humanitária de que o bem público deve prevalecer sobre o lucro. Ela legitimou a estratégia de defesa brasileira e obteve simpatia internacional da maioria dos outros países. Entre eles, África do Sul (país que sofre com epidemia de HIV/AIDS e, como o Brasil, não possui recursos financeiros para garantir tratamento gratuito adequado a

<sup>93</sup> Composta por África do Sul, Botsuana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia.

todos que necessitam), Índia (país com tecnologia avançada na produção de genéricos e medicamentos em geral, ocupando papel importante no comércio internacional de medicamentos, interessada em vender genéricos), Quênia, Moçambique, Zimbábue, Ruanda e outros países em desenvolvimento (interessados em transferência de tecnologia e cooperação técnica internacional para o tratamento dos seus doentes de AIDS) (OLIVEIRA, 2006, p. 44).

O governo norte-americano acabou retirando sua queixa contra o Brasil, para evitar que “fosse configurada sua derrota, que abriria precedentes para outros países também imporem retaliações aos Estados Unidos. Ou seja, uma derrota na OMC significaria abrir grandes brechas no TRIPS, prejudiciais para outros setores da economia norte-americana” (OLIVEIRA, 2006, p. 45–46). Contudo, o movimento político iniciado com este caso não foi facilmente contido. Ao final de 2001, na Conferência Ministerial da OMC em Doha, as discussões sobre saúde pública, propriedade intelectual e a pressão para rever o TRIPS continuaram. Embora não tenham rendido mais do que um documento vago, aquele episódio marcou a retomada de movimentos de ação coletiva por parte de Estados da periferia, algo que se tornaria mais frequente na década seguinte. Ao mesmo tempo, também indicou uma aproximação do Brasil a parceiros do Sul além do seu próprio continente, casos de Índia e África do Sul. No seu último ano de mandato, o governo Cardoso estabeleceu, através da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) ações de treinamento sobre o combate à AIDS junto a parceiros africanos.

Deve-se reconhecer que apesar de importantes, a maioria dessas iniciativas em busca de relações com outros parceiros estratégicos, principalmente aqueles de mesmo grau de desenvolvimento, tais como China, Índia, Rússia, África do Sul, etc., somente ocorreu a partir do momento em que ficaram evidentes as limitações da estratégia da autonomia pela integração. Ou seja, a opção por relações amistosas com os países desenvolvidos durante o governo FHC limitou as possibilidades emergentes para a concretização de ganhos para o país entre parceiros do mesmo nível de desenvolvimento (OLIVEIRA, 2013, p. 498).

Apesar das mudanças terem ocorrido gradualmente, elas sinalizavam para uma mesma direção: a política externa brasileira não poderia continuar da mesma forma. Os desafios permaneciam essencialmente os mesmos, mas havia emergido um novo consenso sobre a melhor forma de encará-los. Marcando a mudança, Cardoso faz uma troca no Ministério de Relações Exteriores: Lampreia foi substituído por Celso Lafer, nome ligado ao PSDB que já havia chefiado o Itamaraty em 1992<sup>94</sup>.

Na gestão Lafer no MRE, de 2001 a 2002, sob o peso dos acontecimentos, foi atenuada a ideia da ‘autonomia pela integração’ devido a mudanças sistêmicas, emergindo, sem que aquela desaparecesse, a ideia de ‘arrumar a casa’ por meio da execução de uma ‘diplomacia do concreto’ (Lafer, 2002). A saída do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães do Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais (IPRI) do MRE e do embaixador José Maurício Bustani da Organização para a Proscrição de Armas Químicas, após o questionamento norte-americano, foi, na perspectiva do governo,

<sup>94</sup> Celso Lafer havia sido ministro de Collor entre abril e setembro de 1992, tendo sido um dos indicados do novo gabinete ministerial quando da entrada do PSDB no governo Collor.

uma tentativa de manutenção da hierarquia – no primeiro caso – e, sobretudo, uma sinalização por parte do Brasil de que o interesse por relações internacionais cooperativas, especificamente com os Estados Unidos, se manteria (...) (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 57).

A mudança de postura refletida na mudança na chefia do Ministério revela-se também no discurso do próprio presidente Cardoso na Assembleia Geral da ONU, em 2001, quando afirmou que “nosso lema há de ser o da ‘globalização solidária’, em contraposição à atual globalização assimétrica” (CARDOSO, 2012, p. 818). A partir de então, o Brasil iniciaria um novo caminho de política externa, aprofundado e ampliado ao longo dos governos do Partido dos Trabalhadores.

#### 4.3 AS EMPRESAS BRASILEIRAS NA ÁFRICA DE 1990 A 2002

Nos anos 1990, as empresas brasileiras que lograram manter operações em Estados africanos foram aquelas que conseguiram aproveitar a base construída nos anos anteriores. O abandono de políticas de incentivo à internacionalização de empresas brasileiras, bem como a adoção de uma atuação externa mais alinhada aos Estados Unidos, com menor interesse na diversificação de parcerias, afastaram o Brasil do continente africano. Paralelamente, havia ainda um quadro de carência de moeda forte, fruto sobretudo do novo posicionamento norte-americano no sistema mundial.

##### 4.3.1 As construtoras

Duas construtoras brasileiras conseguiram seguir atuando no continente africano entre 1990 e 2002: a Andrade Gutierrez e a Odebrecht. Não por acaso, ambas haviam adquirido empresas portuguesas na década de 1980: a Andrade Gutierrez comprou a Zagope; e a Odebrecht, a Bento Pedroso Construções. Através destes negócios europeus, as multinacionais brasileiras conseguiram manter o seu acesso ao crédito, fundamental para estratégias de internacionalização, num momento em que o governo brasileiro não oferecia oportunidades de financiamento. No caso da Odebrecht, destaca-se ainda a profunda relação da empresa com o Estado angolano em formação no período (ALENCASTRO, 2020).

A Andrade Gutierrez, que havia no período anteriormente analisado nutrido uma relação próxima com o Zaire, finalizou sua última obra no país em 1993: a reabilitação de um trecho de 147km da Rodovia Goma-Beni (ANDRADE GUTIERREZ, 2018a). A construtora, contudo, conseguiu se manter atuante na África Central, já que após ter sido subcontratada em 1988 para realizar a fase de desmatamento e terraplanagem do Aeroporto Internacional de Yaoundé (SAÍDA PARA O EXTERIOR É UMA ALTERNATIVA, 1988), conseguiu se inserir no

mercado da República de Camarões. Em 1991, tendo concluído a obra do aeroporto, foi chamada para realizar obras viárias e de saneamento em Douala: duplicação da Av. Japoma e construção de pistas e drenagem na Av. Bessesse, ambas concluídas em 1993; e drenagem e pavimentação da Av. Bessossoukou, concluída em 1994 (esta última particularmente desafiadora, por ter sido executada quase totalmente em zona pantanosa e de difícil acesso dos equipamentos). O último contrato da Andrade Gutierrez no Camarões foi a construção da Rodovia Eseka-Lolodorf, com 56km de extensão, realizada entre 1993 e 1999 (ANDRADE GUTIERREZ, 2018d).

No início dos anos 1990, a Andrade Gutierrez venceu uma concorrência internacional para um projeto do Banco Mundial na Guiné. A empresa brasileira foi responsável pela construção do Boulevard Hamdallaye-Bellevue, parte de um projeto de plano de desenvolvimento urbano de Conacri (WORLD BANK, 1998). No mesmo país, a Andrade Gutierrez realizou a Rodovia Sérédou – N’Zerekoré – Lola, concluída no ano 2000 (ANDRADE GUTIERREZ, 2018e).

Já em relação à Odebrecht, ao final de 1989, finalmente haviam sido desembolsados pelo governo brasileiro US\$33 milhões, dos US\$110 milhões acordados em 1988 referentes à última fase das obras da Hidrelétrica de Capanda. A previsão era que, em 1990, já sob o governo Collor, fosse feito o pagamento de mais US\$40 milhões (ARQUIVO NACIONAL, 1990, p. 6) e que o total fosse quitado até 1992. O maior projeto brasileiro na África, contudo, sofreu um grande revés no ano inaugural da presidência Collor de Mello, já que um dos alvos das mudanças do novo governante foram os financiamentos do Banco do Brasil (BB) a projetos no exterior. Como parte do projeto de Collor de encerrar a política de substituição de importações e corte de gastos estatais, a carteira de Comércio Exterior do BB foi esvaziada. Embora a CACEX não tenha sido formalmente extinta, suas funções foram redistribuídas para vários órgãos, o que significou uma extinção na prática.

Deste modo, o financiamento a projetos brasileiros no exterior, muitos deles ligados a acordos de troca por petróleo, foi dificultado. O Banco do Brasil cancelou o repasse dos US\$75 milhões ainda devidos a Angola, alegando “risco financeiro inaceitável” (KING, 1990, p. 17). Naquela altura, o rio Cuanza já havia sido desviado e a construção dos muros da barragem estava em andamento. A previsão era de inaugurar a primeira turbina no prazo de um ano. A conclusão de Capanda era crítica para garantir o fornecimento de energia no país, uma vez que ações de sabotagem da Unita haviam danificado seriamente outras hidrelétricas, fazendo com que se tivesse que recorrer a termelétricas, uma fonte mais cara de energia (KING, 1991, p. 24). O financiamento brasileiro só voltou a ser regularizado em outubro de 1990, com a

promulgação do Acordo Básico de Cooperação Econômica, Científica e Técnica entre a República Federativa do Brasil e a República Popular de Angola através do decreto nº 99.559. O acordo formalizava o Convênio de Crédito, lastreado pelo petróleo,

(...) cujo funcionamento, de forma sucinta, [ocorria] da seguinte maneira: o valor da citada venda [era] utilizado, em seu todo, para abatimento da dívida externa de Angola com o Brasil, em torno de US\$900 milhões, sendo que 50% [retornava] àquele país, sob a forma de crédito do Banco do Brasil (BB), para pagamento de débitos por serviços prestados por empresas brasileiras. Na prática, [havia] “garantia real” de redução da dívida externa angolana com o Brasil e do pagamento dos serviços, de vez que Angola [vinha] cumprindo o contrato de fornecimento de petróleo, chegando, inclusive, a ter um crédito de US\$34 milhões na conta aberta para esse fim (ARQUIVO NACIONAL, 1993a, p. 1).

Assim, graças a uma “criativa engenharia financeira, cujos lastros [eram] o petróleo e os serviços de engenharia” (ARQUIVO NACIONAL, 1993a, p. 5), viabilizava-se o Projeto Capanda “através da conta-petróleo administrada pelo Banco do Brasil com a interveniência da Petrobras”<sup>95</sup> (ARQUIVO NACIONAL, 1993a, p. 6). Em 1991, o então presidente Fernando Collor visitou Angola. Na declaração conjunta resultante do encontro com seu homólogo, José Eduardo dos Santos, como havia ocorrido na visita de Sarney, constou novamente a menção direta ao Projeto Capanda, qualificado como “(...) pedra angular da cooperação angolano-brasileira e exemplo insofismável de que a cooperação Sul-Sul se afigura possível e tende para um relacionamento cada vez mais estreito e profícuo” (BRASIL, 1991, p. 2).

Naquele mesmo ano, a Odebrecht assumiu um novo empreendimento de grande porte em Angola. Em abril de 1991, “a Norberto Odebrecht assinou um contrato no valor de US\$800 milhões para a exploração de diamantes com a [estatal] Empresa Nacional de Diamantes de Angola (ENDIAMA), por um período de sete anos e três meses” (ARQUIVO NACIONAL, 1991, p. 3). Este projeto não tinha financiamento brasileiro, sendo garantido pelo governo de Angola através de outras fontes, dentre elas um empréstimo de US\$50 milhões com a De Beers, utilizado para construir a sede das operações, numa localidade remota em Lussamba, no vale do Rio Cuango (KING, 1991, p. 21). Toda a produção futura da mina seria adquirida pela empresa sul-africana, numa estratégia para consolidar o seu domínio sobre o mercado mundial de diamantes<sup>96</sup>.

Assim como a barragem de Capanda era um projeto estratégico para o Estado angolano, tendo em vista a urgência na ampliação da geração energética do país, a exploração

<sup>95</sup> Vale observar ainda que, “pelo fato de a Petrobras pagar ao BB e este internar as divisas no Banco Central, a importação desse volume de óleo se [fazia], efetivamente, sem desembolso de moeda forte por parte do Brasil” (ARQUIVO NACIONAL, 1993a).

<sup>96</sup> Angola era até então o único dos principais países produtores de diamantes a vender sua produção ao mercado de forma independente.

diamantífera era outro tema sensível. Os diamantes eram fonte notável do financiamento da UNITA e ficavam em segundo lugar na capacidade de arrecadação de moeda estrangeira, perdendo apenas para o petróleo. Sua exploração havia sido interrompida em 1986 devido à guerra, e as operações começaram a ser retomadas em 1987 através de contratos com firmas estrangeiras – Roan Selection Trust (RST), Metal and Minerals Trading Corp. of India (MMTC) e a britânica Lonrho (GLOVER, 1987, p. 53).

O cenário era otimista em 1991. Além dos projetos supracitados, do ponto de vista político naquele ano eram assinados os Acordos de Bicesse, o mais ambicioso plano de paz angolano até então, que previa eleições multipartidárias no ano seguinte, efetivamente realizadas em setembro. O candidato do MPLA, José Eduardo dos Santos, foi para o segundo turno com 49,57% dos votos contra Jonas Savimbi, da UNITA, com 40,07%. Contudo, acusando fraude nas urnas, Savimbi recusou-se a disputar a segunda fase do pleito, retomando a ofensiva militar. A guerra civil voltava a assolar Angola.

O agravamento da situação de segurança levou à paralisação das obras em Capanda, localizada em área de operações da UNITA. Em 1992, brasileiros, angolanos e russos que trabalhavam no canteiro de obras da hidrelétrica chegaram a ser capturados, quando a barragem foi tomada (SERVA, 1992b, 1992a). A ofensiva militar também prejudicou o projeto de exploração de diamantes recém firmado com a Odebrecht. A área de mineração em Luzamba foi invadida no dia 31 de outubro de 1992, sem que se registrassem vítimas (ARQUIVO NACIONAL, 1992). Conforme reportagem da época, “ironicamente, um investimento anterior em diamantes hoje é fonte de recursos da UNITA, que confiscou áreas diamantíferas nas regiões das Lundas e deu a um consórcio estrangeiro para operar” (BONALUME NETO, 1995).

A pressão da comunidade internacional pelo cumprimento do Acordo de Paz e a posterior decisão de embargo de armas e petróleo à UNITA, tomada de forma unânime pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, além do reconhecimento pelos Estados Unidos do governo do MPLA (que pode ter tido influência do Brasil) fizeram com que o movimento de oposição decretasse um cessar-fogo unilateral em 20 de setembro de 1993. Entretanto, a situação da segurança ainda era instável, o que impedia que a obra de Capanda fosse retomada. Enquanto o projeto da hidrelétrica estava paralisado, novos problemas de financiamento surgiram.

Em 1993, já no governo Itamar, no âmbito das investigações de corrupção sobre o governo Collor, um empresário chamado Thales Sarmiento, dono da Construtora Sérvia, prestou depoimento à Polícia Federal afirmando que havia transferido US\$500 mil à empresa de P.C. Farias, com o objetivo de garantir financiamento do Banco do Brasil para obras da sua construtora em Angola. Ainda segundo o empresário, uma vez liberada a linha de crédito do

Brasil para Angola, a beneficiada foi a Construtora Norberto Odebrecht, e não a sua Construtora Sérvia, o que o levou a denunciar o esquema (SARKIS, 1993a). Investigações da PF a partir do depoimento revelaram que a Odebrecht também havia feito pagamentos à empresa de PC Farias, no valor de US\$3,2 milhões, entre agosto e novembro de 1990 (SARKIS, 1993b). Como o então Ministro da Fazenda de Itamar, Eliseu Resende, havia sido diretor da estatal Furnas, também parte do Projeto Capanda, as denúncias tiveram grande repercussão e, somadas a outras investigações, levaram à queda do Ministro e a uma reformulação nas regras de financiamento de exportação de serviços.

As novas regras foram bastante criticadas pelas multinacionais brasileiras. De fato, um documento listado como confidencial, da Secretaria de Assuntos Estratégicos, de 1993, reconhece que as Resoluções nº 50, do Senado Federal, e nº 1998, do Conselho Monetário Nacional “não estabelecem posições estratégicas. São apenas reações táticas do governo, e não contribuem para firmar uma política duradoura. E parecem querer atender, apenas, a um momento de crise das finanças públicas” (ARQUIVO NACIONAL, 1993a, p. 9). O mesmo documento é bastante enfático ao sinalizar que as novas regras poderiam afetar negativamente as relações do Brasil com Angola, além de dificultar, de modo geral, as exportações brasileiras de serviços.

Angola dispensa ao Brasil um tratamento diferenciado, por reconhecer que o nosso país jamais alterou seu apoio e solidariedade às causas políticas angolanas, desde o início da luta pela independência. O Brasil foi o primeiro a reconhecer Angola independente. Enfrentou a construção de Capanda em plena guerra. Continuou em Angola mesmo depois do reinício da guerra, em 1992. E atua nos fóruns internacionais em defesa das teses do governo constitucional (ARQUIVO NACIONAL, 1993a, p. 8).

(...) Alterar as regras em relação a esse convênio corresponderia a um rompimento unilateral de relações comerciais duradouras e mutuamente vantajosas; Alterar as regras desse convênio significa o risco de destruir a parceria, e de interromper o recebimento dos juros e do principal da dívida de Angola (ARQUIVO NACIONAL, 1993a, p. 10).

A nova regulação sobre créditos à exportação, aliadas à paralização das obras de Capanda, reduziram os repasses do Banco do Brasil à Construtora Norberto Odebrecht, ainda que as remessas de petróleo de Angola continuassem em ritmo regular. O governo angolano tentou renegociar o crédito, para viabilizar um novo projeto junto à Odebrecht em área sob controle do MPLA, enquanto era impossível retomar a construção da hidrelétrica. Tratava-se do Projeto “Águas de Luanda” (ARQUIVO NACIONAL, 1993b, p. 1), cujo financiamento, no entanto, não foi aprovado pelo governo brasileiro naquele ano. A delegação angolana, em visita ao Brasil em 1993, manifestou sua insatisfação com as novas regras do Convênio de Crédito, deixando claro que o “Presidente José Eduardo não estaria disposto a concordar com a posição brasileira”

(ARQUIVO NACIONAL, 1993b, p. 2). No ano seguinte, novamente é aventada a possibilidade de “o Governo angolano deixar de priorizar o pagamento da dívida com o Brasil e buscar renegociá-la em termos multilaterais, via Clube de Paris, além de suspender os embarques do petróleo à Petrobras” (ARQUIVO NACIONAL, 1994, p. 1).

Enquanto o problema da liberação do crédito do Banco do Brasil continuava sem solução, a Odebrecht buscou novos empreendimentos junto ao governo local. Em 1994, tem início a implementação do projeto de planejamento urbano chamado “Luanda Sul”, que a construtora havia proposto ao governo angolano (ODEBRECHT ANGOLA, 2015, p. 12). Tratava-se de programa piloto para um modelo de implementação de infraestrutura urbana (REPUBLIC OF ANGOLA, 2016, p. 19). A proposta foi aprovada pelo Conselho de Ministros depois de longas negociações, tomando o formato de uma parceria público-privada administrada por uma nova empresa, a EDURB (Empresa de Desenvolvimento Urbano Ltda)<sup>97</sup>. A parceria funcionava da seguinte forma: o governo disponibilizava terras, sem custo, à EDURB, que poderia construir infraestrutura no território disponibilizado, mas não tinha posse do mesmo (permanecendo sob controle estatal).

De acordo com o planejamento, os talhões (lotes) são oferecidos, em regime de concessão do direito de superfície por um prazo de 60 anos. Neste primeiro momento, os talhões estão sendo colocados em bloco à disposição dos interessados, como forma de reunir a massa crítica de recursos suficiente para o início das obras. Os compradores são empresas públicas – como a Sonangol – ou privadas que pretendem assentar seus colaboradores; representações diplomáticas junto ao governo angolano; ou promotores imobiliários interessados em criar um mercado para compradores individuais. Numa segunda etapa, as áreas remanescentes em Talatona e nos demais bairros serão oferecidas em leilão público (TEMPO DE CONSTRUIR, 1995, p. 12–13).

A primeira fase de implementação de Luanda Sul foi viabilizada graças à participação de petrolíferas, que formaram o primeiro grupo de clientes, desembolsando US\$30 milhões. O negócio era vantajoso para aquelas empresas, que tinham dificuldade para alocar seus funcionários devido ao número reduzido de moradias disponíveis no centro de Luanda. Posteriormente, outras multinacionais estrangeiras também aderiram. Uma parcela dos fundos obtidos permitiu a construção de infraestrutura em outras áreas, viabilizando o Projeto Novos Bairros, que visava disponibilizar lotes para 10 mil famílias construírem suas casas, e o Projeto Morar, que construiu moradias populares, escolas, postos de saúde, centros comunitários e áreas de lazer para 40 mil pessoas (TEMPO DE CONSTRUIR, 1995, p. 13).

---

<sup>97</sup> *Joint venture* “entre o Governo de Luanda e a empresa brasileira Prado Valladares Participações, autora do projeto urbanístico. As obras civis de urbanização estão sendo realizadas pela CNO - Construtora Norberto Odebrecht, por intermédio da OSEL - Odebrecht Serviços ao Exterior Ltda” (TEMPO DE CONSTRUIR, 1995, p. 13).

Outra parte dos fundos do projeto também foi dedicada à realocação de famílias que haviam sido desalojadas devido à construção do centro administrativo de Luanda (REPUBLIC OF ANGOLA, 2016). Ainda que modesto diante da necessidade de infraestrutura em um país assolado pela guerra e por deslocados internos – Luanda tinha então 2,5 milhões de habitantes, embora sua estrutura fosse projetada para 400 mil pessoas – o projeto foi visto como uma forma de viabilizar investimentos em tempos de dificuldades no orçamento estatal. Luanda Sul integrou o Programa Nacional de Reconciliação e Reabilitação Comunitária, lançado pelo governo angolano em 1995 em Bruxelas, tendo recebido apoio da agência das Nações Unidas UN-Habitat. O projeto também receberia, no ano 2000, o Prêmio Dubai de Melhorias Práticas (UN HABITAT, [s. d.]).

Até fevereiro de 2000, o total obtido com contratos em Luanda Sul chegava a US\$116 milhões. Em termos de infraestrutura, o projeto havia viabilizado a construção de 70km de tubulação de água potável; 23km de sistemas de escoamento de águas da chuva e esgoto; 290.000 m<sup>2</sup> de ruas pavimentadas; e 2.708 casas construídas. Eram quatro as principais áreas planejadas: Setor Talatona, que tinha total infraestrutura; Setor Novos Bairros, com infraestrutura de água, luz, esgoto e vias de trânsito limitadas; Setor Morro Bento, que contava apenas com infraestrutura limitada de abastecimento de água; e Projeto Morar, com água, eletricidade e iluminação públicas (REPUBLIC OF ANGOLA, 2016, p. 120). Uma das consequências do Luanda Sul também foi a criação de um mercado imobiliário formal no país.

Assim, após um primeiro contrato com o governo angolano viabilizado por financiamento brasileiro (Banco do Brasil e Petrobras), a Construtora Norberto Odebrecht havia assinado um segundo contrato, de forma independente da mediação brasileira, para exploração de diamantes, e havia também concretizado um acordo de parceria público-privada. Na segunda metade da década de 1990, a multinacional brasileira logrou também obter contratos de um outro tipo: através de organizações internacionais atuando em território angolano, como as Nações Unidas<sup>98</sup>. Em 1995, em consórcio com a Raytheon (conglomerado militar norte-americano), a Odebrecht foi selecionada para prestar serviços e apoio logístico em todo o território angolano, no âmbito da UNAVEM III (ODEBRECHT ANGOLA, 2015, p. 12). Com isso, ainda que as obras de Capanda estivessem paralisadas, o tamanho da empresa brasileira em Angola em 1997

---

<sup>98</sup> Havia grande presença da ONU em Angola nos anos 1990. Foram mobilizadas três “Missões de Verificação das Nações Unidas em Angola”: a UNAVEM I (com o propósito de supervisionar a retirada das tropas cubanas); a UNAVEM II (para supervisionar os Acordos de Bicesse); e a UNAVEM III (para supervisionar a implementação do Protocolo de Lusaka). O Brasil tinha o maior contingente da UNAVEM III, que contava com tropas de 11 países. Eram 1.130 militares e policiais brasileiros, o maior número de soldados brasileiros no exterior desde a II Guerra Mundial (NOGUEIRA, 1995).

era notável: “em torno de 2.200 funcionários (...), 300 deles brasileiros. Eles contavam com sistema de transporte coletivo próprio, hospital particular e muitos [moravam] numa vila de 280 casas em condições urbanas muito superiores às dos melhores bairros de Luanda” (SILVA, 1997).

Em agosto de 1995, primeiro ano do governo Fernando Henrique Cardoso, Brasil e Angola chegaram a um acordo sobre o reescalonamento da dívida angolana, que levou à normalização e perspectivas de incremento das relações econômico-financeiras entre os dois países. Angola retomou o fornecimento de petróleo ao Brasil, enquanto o Brasil concordou em reabrir a Angola créditos de exportação ao amparo do PROEX (BRASIL, 1995). Este entendimento permitiu que as obras de Capanda pudessem ser retomadas assim que houvesse condições de segurança para os trabalhadores, o que ocorreu em 1997 (SILVA, 1997).

No mesmo período, houve algumas mudanças na concessão das áreas diamantíferas angolanas. Foram estabelecidas duas sociedades principais, ambas com participação da Odebrecht. Na área onde a multinacional brasileira já havia iniciado os trabalhos, em Luzamba, foi criada, em 1995, a Sociedade de Desenvolvimento Mineiro de Angola (SDM), uma *joint-venture* entre a estatal Endiama, a australiana Ashton Mining Ltd. e a Odebrecht (COAKLEY, 1997a). A SDM reiniciou a mineração no segundo semestre de 1998, depois que as zonas diamantíferas em controle da UNITA foram entregues ao governo central, o que permitiu recuperar a planta de Luzamba (COAKLEY, 1997a). A nova empresa manteve o acordo anterior de venda da produção para a De Beers. A extração, contudo, foi afetada por ações de grupos armados, possivelmente rebeldes da UNITA, entre 1999 e 2000 (COAKLEY, 1998a).

Uma outra área promissora, a quarta maior reserva de quimberlitos conhecida no mundo, foi concedida em 1996 à *joint venture* Sociedade Mineira de Catoca (SMC), formada pela estatal angolana Endiama (32,8%), pela empresa russa Almay RossiiSakha - ALROSA (32,8%), pela Odebrecht Mining Services Inc. (18,4%) e pela israelense Lev Leviev (16%) (COAKLEY, 1998a). O empreendimento em Catoca teve um investimento inicial de US\$24 milhões e as operações começaram em maio de 1997 (COAKLEY, 1997a). A atuação da UNITA em 1998 e 1999 não afetou a mineração da SMC (COAKLEY, 1998a), o que a tornou a principal produtora de diamantes do país. Até 2001, Catoca havia vendido 7,3 milhões de quilates a um valor médio de US\$72 por quilate (COAKLEY, 2001). Entre 2002 e 2005, a *joint-venture* planejava investir mais de US\$50 milhões para aumentar a produção (COAKLEY, 2002).

A Odebrecht também se envolveu com a extração de petróleo em Angola. A partir do conhecimento tecnológico adquirido no Brasil, em contratos com a Petrobras, e da compra da

empresa britânica SLP Engineering, a Tenenge, uma subsidiária da Odebrecht, exportou uma plataforma offshore completa para a francesa Elf-Angola, destinada ao campo petrolífero de Pambi (TECNOLOGIA PARA O DESENVOLVIMENTO, 1995, p. 32). Em 1998, a Odebrecht Oil&Gas adquiriu 30% de participação no Bloco 16 (OCYAN, 2019), localizado no offshore profundo da Bacia do Congo, a 250km de Luanda. Participavam também da concessão a Sonangol (20%) e a Canadian Natural Resources (50%) (COAKLEY, 2001).

No início dos anos 2000, a Odebrecht tinha outros três projetos importantes em Angola: em 2000, começou a ser implantado o Projeto Águas de Luanda, visando garantir e regularizar o fornecimento de água na capital angolana. Cinco anos depois, mais da metade da capacidade de abastecimento de Luanda era fruto deste projeto (GOLDBERG, 2005, p. 19). Simultaneamente, a empresa realizava obras de saneamento: o Projeto de Saneamento e Requalificação de Bairros de Luanda e o Projeto de Revitalização dos Eixos Viários de Luanda, que contemplava macrodrenagem, para evitar enchentes. Ainda neste período teve início o Programa de Realojamento das Populações (PRP), “projeto de construção de infraestruturas e moradias para alojar as pessoas que vivem em situação de risco em Luanda” (ODEBRECHT ANGOLA, 2015, p. 12).

Em 2002, com a morte de Jonas Savimbi, a UNITA decidiu depor as armas, deixando de ser um movimento armado e passando a atuar apenas como movimento político. A situação de segurança permitiu a interiorização das obras de infraestrutura, ou retomada de projetos que haviam sido interrompidos pela guerra. Na Província de Huíla, a Odebrecht reabilitou os 42,6km do Canal da Matala, um canal de irrigação em uma das principais áreas de produção agrícola do país, que dependia de sistemas de irrigação arcaicos, como a inundação. Na Província de Malanje, foram retomadas as obras da usina de Capanda, para a conclusão da qual o Banco do Brasil autorizou no ano 2000 um crédito adicional no valor de US\$147,8 milhões (RELATÓRIO DA ADMINISTRAÇÃO 1999 - FURNAS CENTRAIS ELÉTRICAS SA, 2000).

A partir das operações em Angola, a Odebrecht conseguiu assinar contratos em outros Estados da parte austral do continente. Em 1995, foi assinado o primeiro contrato da empresa em Botsuana, mediante formação de consórcio para construção da Barragem de Letsibogo (CNO, 1996). A construtora também realizou as obras do Túnel de Midmar, na África do Sul, e da Rodovia Beira-Machipanda, em Moçambique. Em 2001, a Odebrecht foi considerada pela publicação *Engineering News Records* a maior empresa na construção de usinas hidrelétricas e aquedutos, a maior construtora da América Latina e uma das 30 maiores exportadoras de serviços do mundo (OEC, 2018).

#### 4.3.2 As estatais

Ao início da década de 1990, a maior estatal brasileira continuava atuando em Angola, mas seus contratos com a Líbia e Argélia chegavam ao final. Entretanto, a atuação internacional da empresa sofreria uma reviravolta quando, em 1997, “a Petrobras deixou de ser executora do monopólio estatal do petróleo no Brasil, com a aprovação da Lei nº 9.478” (SESSIM, 2016, p. 5). Com novos concorrentes atuando em território nacional, a empresa “decidiu aumentar sua participação em mercados internacionais (...) [de modo a] reduzir o risco da companhia, diversificando sua carteira e gerando um fluxo de capital em moeda forte para facilitar o acesso aos investidores estrangeiros” (SESSIM, 2016, p. 5).

Assim, em 1998 a Petrobras iniciou atividades em solo nigeriano, tendo sido convidada a comprar uma parcela da participação da Texaco no bloco OPL (*Oil Prospecting License*) 216 (SESSIM, 2016, p. 28). A Petrobras detinha 8% de participação, a Texaco ficou com 32% (através da sua subsidiária Star Deep Water) e a nigeriana Famfa Oil detinha 60% do bloco. Neste bloco, no Delta do Níger, seria encontrado o campo gigante de Agbami, o maior desenvolvimento em águas profundas da Nigéria<sup>99</sup>. Uma curiosidade sobre a atuação da Petrobras na Nigéria é que, apesar de ter 8% de participação no bloco, a estatal brasileira era “responsável por 20% dos investimentos, incluindo o financiamento da nativa nigeriana, cujo repagamento [seria] feito com a parcela daquele sócio do óleo a ser produzido no bloco” (FIGUEIRA, 2002, p. 276).

No mesmo ano em que adquiriu participação no OPL 216, a Petrobras também entrou para o OPL 246, com 16% de participação, junto à nigeriana Sapetro (com 60%) e à francesa Total (com 24%), esta última a operadora do bloco. A exploração da OPL 246 começou em 1999 e um campo gigante chamado “Akpo” foi encontrado no ano 2000. Como no caso anterior, apesar da participação da empresa brasileira ser de 16% neste bloco, ela era responsável por 40% dos investimentos, num acordo para financiar o sócio nigeriano (FIGUEIRA, 2002, p. 276).

Em 1999, a Plano Estratégico da empresa havia colocado a meta de intensificação da sua internacionalização. Assim, no início dos anos 2000, a Petrobras iniciou uma aproximação com outros países africanos produtores de petróleo, o que culminaria numa maior atuação da multinacional brasileira no continente na segunda metade da década. Uma característica da Petrobras, que a distinguia das empresas privadas de outros países, contudo, era que seu

---

<sup>99</sup> Para viabilizar o desenvolvimento do campo de Agbami, que requeria investimentos de US\$3,5 bilhões, o OPL 216 foi unitizado ao OPL217 em dezembro de 2004, passando a chamar-se OML (*Oil Mining Lease*) 217. Depois da unitização, as participações mudaram para: Chevron 68,15% - operador (a Chevron havia adquirido a Texaco e suas subsidiárias); Statoil 18,85% e Petrobras 13% (SESSIM, 2016, p. 28).

investimento direto na África visava abastecer o mercado interno brasileiro, uma vez que naquele momento o Brasil não era autossuficiente em petróleo (SESSIM, 2016, p. 4).

Em 2000, houve missão de engenheiros da Petrobrás à Nigéria, Gana, Costa do Marfim e o Senegal com o objetivo de desenvolver oportunidades de negócios entre a Petrobrás e as empresas de petróleo desses países. Como consequência dessa missão, cerca de quatro meses depois a Petrobrás inaugurou escritório da Braspetro em Lagos (LYRA, 2016, p. 27).

Em 2001, a Petrobras ampliou sua carteira de ativos nigerianos, conquistando participação no OPL250, junto à Chevron-Texaco (operadora) e Shell, e no OPL 324, em que é a operadora e tem 75% dos direitos, em parceria com a nigeriana Horizon Oil (FIGUEIRA, 2002, p. 276). O OPL 324 tornou-se o primeiro bloco operado pela Petrobras nas águas profundas da costa oeste africana.

Tendo tido sucesso na Nigéria, a estatal abordou a Guiné Equatorial, que também possui campos no delta do Rio Níger. A Petrobras adquiriu 30% de participação no bloco “E”, junto à francesa Total, com 70% (MOBBS, 2001). Entretanto, o “poço Hipocampo-1, perfurado em 2002, resultou seco, reduzindo as expectativas, aumentando o risco exploratório, que levou o grupo investidor a tomar a iniciativa de retornar o bloco para o governo” (FIGUEIRA, 2002, p. 275). Em 2002, a Petrobras começou a negociar para operar na Tanzânia, onde havia a perspectiva de novas descoberta de petróleo em águas profundas. O país do Leste africano havia aberto a primeira concorrência internacional para a exploração no formato “partilha de produção” na sua costa, no bloco Pemba-Zanzibar (YAGER, 2002). A proposta da multinacional brasileira foi uma das escolhidas, mas sua atuação no país só se concretizou a partir de 2004.

Outra estatal que atuou no continente africano no período analisado foi a Companhia Vale do Rio Doce, cuja relação com o governo de Moçambique remontava à década anterior. Em 1990, o governo de Moçambique assinou um acordo com a CVRD para realizar um estudo prévio de viabilidade em Moatize. A empresa estimou que para a exploração comercial de carvão na área seria necessário construir uma nova ferrovia em direção à costa, ou reabilitar a ferrovia existente e construir um novo porto (OSS, 1990, p. 163). A sul-africana Trans-Natal Corp. contribuiu para o estudo com a retirada de amostras locais.

No ano seguinte, o governo moçambicano, a CVRD e a Trans-Natal constituíram uma *joint-venture* informal com o objetivo de encontrar financiamento de US\$40 milhões para realizar o estudo de viabilidade completo (OSS, 1991, p. 195). Apesar deste desenvolvimento inicial, o projeto acabou por ficar congelado por quase toda a década de 1990. Segundo documento da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, “a CVRD

necessitaria de investimento imediato da ordem de US\$12 milhões” (ARQUIVO NACIONAL, 1991) para viabilizar sua participação no projeto.

Segundo a CVRD, a concretização do projeto poderá trazer vantagens comparativas ao Brasil, de vez que é altamente dependente do mercado externo para abastecimento de carvão metalúrgico. Além disso, o carvão de Moatize seria colocado em território brasileiro a preços bem inferiores ao de outros similares, devido à localização privilegiada de Moçambique em termos de transporte marítimo (ARQUIVO NACIONAL, 1991).

Em janeiro 1997, o governo moçambicano concedeu à sul-africana JCI a opção de liderança no desenvolvimento do projeto de carvão de Moatize, num consórcio junto à australiana Austral Coal Ltd. A ideia era ampliar um porto existente em Nacala para escoar o carvão, além de reabilitar a ferrovia até Beira. A JCI planejava construir uma fábrica de processamento de ferro em Beira, de modo que tinha previsto negociar com a CVRD para que o carvão explorado em Moatize fosse comprado pela empresa brasileira, que em troca venderia ferro à JCI (COAKLEY, 1997b). No ano seguinte, outras duas empresas de energia sul-africanas demonstraram interesse em entrar para o projeto, à medida que foi incluída a possibilidade de construção de uma usina termoelétrica para aproveitar o carvão residual da mina (COAKLEY, 1998b). Mais uma vez, contudo, o projeto não foi viabilizado. Em 2001, o governo de Moçambique voltou a se aproximar da CVRD – sob controle de capital privado desde 1997 – em busca de financiamento para a mineração de carvão em Moatize, porém não obteve sucesso (YAGER, 2001).

Por fim, a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM) firmou um último contrato no continente africano em 1990. Em uma parceria entre o Centro de Tecnologia Mineral do Ministério de Minas e Energia do Brasil, o *Bureau de Recherches et Participarion Minières* do Marrocos e a CPRM, foi desenvolvido o Projeto Biolixiviação do Rejeito de Ouro da Mina de Boumadine (CPRM, 2016). Três anos depois, em 1993, foi realizada uma segunda fase deste projeto.

Ao longo dos anos 1990, não foram iniciados novos projetos pela CPRM no continente africano além daqueles que representavam desdobramentos de iniciativas da década anterior. No início dos anos 2000, o governo da Líbia voltou a entrar em contato com a estatal brasileira, “entretanto com base na política vigente na CPRM naquela ocasião, bem como a redução no quadro de técnicos em função no Programa de Desligamento Incentivado (PDI), não foi possível dar prosseguimento a essas ações” (CPRM, 2016).

## **5 A CRISE DO *SUBPRIME*, FORTALECIMENTO DOS PAÍSES “EMERGENTES” E NOVA ONDA DE INTERNACIONALIZAÇÃO (2003-2010)**

O início do século XXI intensificou o momento de crise no sistema internacional decorrente do fim da Guerra Fria. Ainda que ao longo da década de 1990 os Estados Unidos tenham logrado capitalizar com a queda da União Soviética – reunindo capital político e aproveitando o espaço vacante em termos ideológicos para inserir sua agenda neoliberal – diversos indícios mostravam que seria impossível reabilitar um domínio norte-americano no sistema mundial em termos econômicos, políticos, ideológicos e culturais. Já em 2001, o atentado terrorista às torres gêmeas do World Trade Center, em Nova York, chocou o mundo pela sua capacidade de driblar a inteligência norte-americana e atingir não só a maior cidade dos EUA, mas os prédios que simbolizavam a sua pujança econômica.

O mundo no início do século XXI havia passado por intensas transformações e já não era possível reabilitar um *status quo ante*. Amplos espaços da periferia mundial haviam se industrializado ao longo do século XX. Por outro lado, o capitalismo também passou por alterações que acentuaram sua característica financeira e, conseqüentemente, o centro do sistema passou por mudanças tanto socioeconômicas, quanto na forma como se relacionava com outros Estados. Ao longo deste capítulo, exploraremos mais a fundo estas transformações do sistema internacional, buscando identificar o seu impacto para o Brasil.

Internamente, o início do século também trouxe mudanças substanciais em termos de disputas políticas: pela primeira vez desde a redemocratização, um partido de esquerda venceu as eleições nacionais, e Luiz Inácio Lula da Silva tornou-se presidente do Brasil. A tendência a uma política externa de diversificação de parcerias, timidamente esboçada ao final do governo Fernando Henrique Cardoso, se concretizou durante a gestão Lula. Por outro lado, um projeto político que incentivava a atuação do Estado para impulsionar a economia significou ampla disponibilidade de crédito e apoio institucional para empresas nacionais. Estes dois movimentos tiveram profundo impacto para a internacionalização de empresas, o que fez dos oito anos compreendidos entre 2003 e 2010 o período de maior crescimento das multinacionais brasileiras.

### **5.1 CAOS E TRANSIÇÃO NO SISTEMA INTERNACIONAL**

A capacidade norte-americana de atrair capitais graças ao que Tavares (1997) chama de “diplomacia do dólar”, bem como sua capacidade de conter a segunda e terceira economias do

mundo e manter Alemanha e Japão como virtuais “protetorados” militares fez com que muitos analistas avaliassem que o pós-Guerra Fria se configuraria, na verdade, como um marco de início do poder global norte-americano. Este é o caso de José Luís Fiori (2008), que afirma ter havido um aumento exponencial do poder dos Estados Unidos a partir dos anos 1990, um movimento em direção a “uma nova ordem mundial com características mais imperiais do que hegemônicas” (FIORI, 2008, p. 18). Segundo o autor,

nada parece ameaçar imediatamente o poder global dos Estados Unidos que, por sua vez, vêm dando demonstrações claras e sucessivas de que pretendem manter e expandir este poder sem fazer maiores concessões às demandas “multilateralistas” das demais potências. Esta supremacia político-militar transformou os Estados Unidos numa espécie de “superestado”, como preconizava Edward Carr. Mas apesar disto, neste mesmo período aumentou o número de guerras, e os Estados Unidos se envolveram em quarenta e oito intervenções militares, três vezes mais do que durante toda a Guerra Fria (...). Ao mesmo tempo, a legislação e os regimes internacionais existentes têm sofrido uma perda de legitimidade constante na medida em que foram sendo atropelados pelas decisões e pelas ações, sobretudo do “superestado”, que deveria resguardá-los e garanti-los, segundo as previsões teóricas (FIORI, 2004, p. 14).

Fiori (2008) explica a tendência da potência hegemônica a desestabilizar o sistema afirmando que a competição interestatal é condição para a existência do sistema em si, pois a competição é o “mecanismo central de acumulação de poder que mantém o sistema mundial em estado de expansão desordenada, desequilibrada, mas contínua” (FIORI, 2008, p. 30)<sup>100</sup>. O autor ressalta o papel das *disputas interestatais* para explicar a expansão e as conquistas no sistema internacional. Não é à toa que propõe o conceito de “política-mundo”, “pedaços do planeta integrados e unificados por conflitos e guerras quase permanentes” (FIORI, 2004, p. 21) a ser utilizado de forma paralela e simultânea ao de economia-mundo, de Fernand Braudel. Deste modo, mesmo que se identifique um aumento da pressão competitiva mundial na virada do século XX para o século XXI, isto não seria necessariamente indício de uma perda de poder – ou *controle* – dos Estados Unidos sobre a ordem internacional, pois a instabilidade seria uma

<sup>100</sup> “Para ser mais preciso: do nosso ponto de vista, a vitória e a constituição de um império mundial seria sempre a vitória de um Estado nacional específico. Daquele Estado que fosse capaz de monopolizar o poder, até o limite do desaparecimento dos seus competidores. Mas se isto acontecesse, se interromperia a competição entre os Estados, e, neste caso, eles não teriam como seguir aumentando o seu próprio poder. Seria ilógico, do ponto de vista teórico, porque destruiria o mecanismo central de acumulação de poder que mantém o sistema mundial em estado de expansão desordenada, desequilibrada, mas contínua. Por isto mesmo, a preparação para a guerra e as próprias guerras não impedem a convivência, a complementaridade e até alianças e fusões entre os Estados envolvidos nos conflitos. Às vezes, predomina o conflito, às vezes a complementaridade, mas é esta ‘dialética’ que permite a existência de períodos mais ou menos prolongados de paz no sistema mundial, sem que se interrompa a concorrência e o conflito latente entre seus Estados mais poderosos. A própria ‘potência líder’ ou ‘hegemônica’ precisa seguir expandindo o seu poder de forma contínua, para manter sua posição relativa. E sua acumulação de poder, como a de todos os demais, também depende da competição e da preparação para a guerra contra adversários reais ou virtuais, que vão sendo criados pelas contradições do sistema. Se esta competição desaparecesse, as ‘potências líderes’ ou ‘hegemônicas’ também perderiam força, como todos os demais Estados, e todo o sistema mundial se desorganizaria, entrando em estado de homogeneização entrópica. Assim se consegue entender melhor porque é logicamente impossível que algum *hegemon* possa ou consiga estabilizar o sistema mundial, como pensa a teoria dos “ciclos hegemônicos” (FIORI, 2008, p. 30–31).

característica das ações do próprio *hegemon*. Segundo Fiori (2004a), as guerras e a acumulação de poder estão na origem do sistema internacional e, portanto, as instituições internacionais funcionariam melhor quanto maior fosse a competição interestatal<sup>101</sup> (e quanto maior a concentração de poder em um único Estado, maior a entropia no sistema).

Por outro lado, contudo, para teóricos como Wallerstein, Arrighi e Amin este mesmo momento histórico é interpretado de forma contrária, ou seja, como crise e derrocada da hegemonia norte-americana. Estes autores identificam no abandono de Bretton Woods e na retirada do Vietnã um momento de inflexão da Pax Americana, iniciando um descenso finalmente encerrado em 1991, quando a União Soviética foi desmembrada e quando o mundo bipolar que sustentava a primazia econômica dos EUA deixou de fazer sentido. Desde então, o sistema organizado pelos Estados Unidos (compreendendo desde a ONU até as regras de comércio, dos limites da zona econômica exclusiva e de uso da força), passou a ser boicotado pelos próprios norte-americanos, como por exemplo na sua ausência de grandes acordos interestatais, como o Tratado contra Minas Pessoais, o Tribunal Penal Internacional e o Protocolo de Kyoto, conforme assinalado por Todd (2003). Para Fiori (2008), entretanto, este momento de sabotagem das antigas instituições, que gera caos no sistema internacional, não é indicativo de uma mudança na situação de poder.

A teoria dos ciclos hegemônicos dá uma atenção quase exclusiva às contribuições “positivas” do “poder hegemônico” para o funcionamento do sistema, e com isto não consegue entender, por exemplo, por que o *hegemon* é quem mais contribui para a contínua desestruturação das regras e instituições do próprio sistema. Tampouco consegue entender por que o *hegemon* segue competindo e atropelando as demais potências do sistema, mesmo nos períodos de máxima segurança e “tranquilidade hegemônica”. Por isto, finalmente, estas teorias chamam de “crise” qualquer “disfunção sistêmica”, e anunciam “crises terminais” e “rupturas históricas” a cada nova turbulência da vida política e econômica do sistema mundial (FIORI, 2008, p. 21).

O autor discorda da ideia de ciclos hegemônicos como ferramenta teórica útil à compreensão dos eventos internacionais. Em seus livros, o acadêmico brasileiro afirma que esta proposta levaria às mesmas conclusões da “teoria da estabilidade hegemônica” de Charles Kindleberger e Robert Gilpin, ou seja, à ideia de que a “primazia” ou “liderança” de um Estado no sistema internacional conduziria à estabilidade (FIORI, 2004, p. 19, 2008, p. 13)<sup>102</sup>. Para entender a diferença entre o que propõem Wallerstein, Arrighi (e outros teóricos do sistema-mundo) da ideia de um “Estado estabilizador do sistema internacional” é preciso diferenciar

<sup>101</sup> “Nos termos do debate contemporâneo se poderia dizer, a partir desta análise estilizada da origem do sistema político moderno, que nem a hegemonia nem o império são capazes de ordenar e estabilizar o sistema político mundial de forma permanente. As únicas forças capazes de mantê-lo ordenado e hierarquizado são a competição e a própria guerra ou, pelo menos, a possibilidade permanente de uma nova guerra” (FIORI, 2004, p. 28).

<sup>102</sup> Note-se que esta equiparação entre os teóricos do sistema-mundo e (neo)realistas não era feita por Fiori em textos anteriores, como (FIORI, 1997).

entre a definição de um Estado hegemônico no entendimento do Realismo da definição de Estado hegemônico na corrente Marxista das Relações Internacionais.

No Realismo, o foco da discussão sobre o sistema internacional está na capacidade de poder dos Estados – a capacidade dos Estados em influenciar outros a seu favor ou formar alianças de modo a garantir a sua sobrevivência. Ao excluir do debate um olhar mais atento às disputas internas aos Estados, o Realismo consegue se concentrar no equilíbrio de poder que explica as transformações de um sistema anárquico. De acordo com esta corrente de pensamento, quando um Estado logra reunir muito poder – tanto na forma militar, econômica, quanto política (alianças) – os custos para enfrentá-lo tornam-se muito altos, de modo que se faz mais raro o aparecimento de um Estado desafiante.

Ao definir três tipos de estruturas internacionais (hegemônica ou imperial, bipolar ou multipolar), Gilpin afirma que a estabilidade do sistema depende da atuação da potência hegemônica (ou das potências hegemônicas) na medida em que ela(s) arca(m) com os custos do funcionamento desse sistema. Quando surge uma potência desafiante ao *status quo*, entra o cálculo dos custos e dos benefícios: enquanto o custo de desafiar a potência hegemônica for superior aos benefícios que poderão decorrer disso, a potência emergente não desafiará a potência hegemônica. A partir do momento em que os benefícios do desafio passam a superar seus custos, o desafio, por meio de uma guerra, se torna inevitável, a não ser que a potência hegemônica acomode as demandas e permita o crescimento da potência emergente (NOGUEIRA, 2005, p. 46).

Em oposição, o Marxismo traz a crítica ao uso de categorias naturalizadas, como as ideias de um “sistema anárquico”, de um “equilíbrio de poder” e mesmo de “Estados-nações” – conceitos geralmente evocados como elementos que sempre existiram. Os acadêmicos desta corrente buscam “identificar a historicidade, ou seja, as condições de origem e de reprodução de uma sociedade ou ideia” (HALLIDAY, 1999, p. 65). A principal tarefa, neste trabalho de reconstituição e contextualização histórica, é a observação das condições materiais, pois apesar de reconhecer a variedade de influências que podem direcionar o fluxo da história, o Marxismo é uma teoria da determinação *socioeconômica*.

Não existe, portanto, nenhum Estado, nenhuma crença, nenhum conflito, nenhum poder em geral independente deste contexto. Por extensão, não existe nenhum “sistema internacional” ou qualquer componente de sua atividade, seja a guerra ou a diplomacia, que possa ser abstraído do modo de produção (HALLIDAY, 1999, p. 74).

Os marxistas buscam identificar nos conflitos entre as classes sociais – tanto dentro de um Estado, como também na articulação internacional das classes sociais (por exemplo, nas disputas entre industriais ingleses e franceses) – a explicação para os eventos históricos. É uma via de mão dupla: se, por um lado, a disputa entre as novas e velhas elites influencia os eventos internacionais, por outro lado os eventos internacionais também influenciam as disputas de poder internas a cada Estado. O mesmo vale para a classe trabalhadora, que em alguns momentos históricos se articulou

além das fronteiras nacionais, enquanto em que outros sofreu as consequências de elementos externos na sua atuação política doméstica. Mas o ponto central é que o elemento que motiva e movimenta a ação dos diferentes agentes, e que constitui também o elemento central da estrutura que condiciona suas ações, é a sua organização socioeconômica: “(...) para o marxismo, o mais importante determinante não é a anarquia do sistema de Estados, mas a do mercado e do próprio capitalismo” (HALLIDAY, 1999, p. 81).

O Realismo percebe o Estado hegemônico como uma espécie de “superestado”, uma potência militar que reúne tanto poder político a ponto de conseguir impor seus interesses comerciais e financeiros. É, portanto, o nível político-militar que leva a desenvolvimentos no nível econômico. O Marxismo, por sua vez, faz o caminho inverso: entende que é a partir dos interesses econômicos que ocorrem acomodações políticas e escaladas militares. A centralidade comercial e financeira de determinado Estado é que faria com que seus modelos ideológicos, suas propostas de acordos militares e de instituições políticas se tornassem amplamente aceitos. Num exemplo prático, a Organização das Nações Unidas foi criada, em 1945, com o objetivo formal de prezar pela paz, mas observando numa camada mais profunda ela também tem o poder de determinar em quais circunstâncias é legítimo recorrer à guerra – e as regras acordadas para tanto são as regras que coadunam com a concepção da principal potência, os Estados Unidos<sup>103</sup>. O mesmo pode ser dito em relação à legitimação de Estados: coube à ONU, no contexto da Pax Americana, a decisão sobre quais Estados poderiam ser reconhecidos como tais<sup>104</sup>.

A questão de fundo, portanto, é a de retirar a aparência de neutralidade das instituições internacionais. No caso da Análise dos Sistemas-Mundo, as instituições internacionais são associadas aos Estados que mais se beneficiam do seu funcionamento – portanto, a partir do momento em que tais instituições se tornam frágeis ou alvo de questionamento, isso seria um indício do enfraquecimento do poder daquele Estado, em relação a outros. Já para o Realismo, como a análise não inclui a historicização destas instituições, o surgimento das mesmas não é associado à prevalência dos interesses de um Estado sobre os demais. Como consequência, mudanças nestas instituições não são vistas como rachaduras na capacidade de projeção de poder daquele Estado.

---

<sup>103</sup> Por exemplo, a ONU não aceita como legítimas as guerras socialistas revolucionárias – podemos imaginar, num esforço criativo, que uma instituição criada em um contexto de outra ordem mundial, que não a capitalista, poderia torna-las legítimas.

<sup>104</sup> Estas decisões não são neutras nem podem ser naturalizadas. A ONU rompeu com as regras da Pax Britannica, que legitimavam a ocupação territorial alheia por potências coloniais (talvez o exemplo mais notável seja o da Conferência de Berlim de 1884-1885) e não reconheciam como legítimas as lutas por independência nestes territórios. Ao mesmo tempo, a ONU também estabeleceu suas próprias regras para decidir a quais Estados poderia ser atribuído o status de “Estados” – talvez o caso mais notável seja o da República Popular da China.

Os Estados Unidos podem ser encaixados na categoria de Estado hegemônico na interpretação das duas correntes de pensamento. Contudo, na análise do materialismo histórico, as sucessivas perdas no seu poder econômico levaram a uma debilidade na sua capacidade de coordenação política, que por fim se viu seriamente comprometida com a dissolução da URSS. Sem a rivalidade característica dos anos 1945 a 1991, estruturas como a Organização do Atlântico Norte (OTAN) e o G-7 perderam sentido, pois tratava-se de espaços de contenção e manutenção do *status quo* em vista de uma ameaça político-econômica-ideológica. Ao mesmo tempo, a ONU tornou-se alvo de pressão dos seus variados Estados-membros para uma atuação guiada por demandas da sua Assembleia Geral (mais abrangente), e não mais pela primazia do Conselho de Segurança, de modo que a instituição foi sendo lentamente abandonada pelo seu principal articulador, os próprios Estados Unidos.

O argumento aqui é que o fundamento da Análise dos Sistemas-Mundo, como método, não é a identificação e categorização de momentos de hegemonia mundial, mas a observação do capitalismo como fundador do atual sistema-mundo e, conseqüentemente das relações centro-periferia como parte fundamental da sua estrutura. O próprio Samir Amin, que forma, junto a Wallerstein e Arrighi, o núcleo duro dos acadêmicos do sistema-mundo, é crítico do valor teórico da ideia de hegemonias mundiais, favorecendo, ao contrário, a observação de momentos de caos e instabilidade, para ele mais frequentes do que os momentos de hegemonia<sup>105</sup>. Assim, nota-se que não é necessário aderir à periodização em termos de hegemonias mundiais para constatar o valor metodológico da Análise dos Sistemas-Mundo para explicar os momentos de crise do sistema internacional. Esta corrente traz a discussão para o nível material, especialmente para o acirramento nos conflitos intercapitalistas sobre o controle dos fluxos da economia-mundo, para interpretar os períodos de instabilidade – mesmo que não tenham sido precedidos, nem sejam sucedidos, por hegemonias.

Esta compreensão torna-se útil quando buscamos entender o papel dos países emergentes no sistema internacional. As instituições *não são neutras*, mas sim parte constituinte e constituída de uma determinada ordem político-econômica. Nos momentos de crise de hegemonia, o Estado que antes conseguia sustentar instituições mais favoráveis à sua acumulação de poder e capital, já não tem condições de fazê-lo. Neste contexto, as instituições

---

<sup>105</sup> Original em inglês: “I do not subscribe to the successive hegemonies school of historiography. The concept of hegemony is often sterile, and is unscientific because it has been so loosely defined. It does not seem to me that it should be the centre of the debate. I have, in contrast, developed the idea that hegemony is the exception to the rule. The rule is conflict among partners which puts an end to hegemony. The hegemony of the United States, seemingly unchallenged today, perhaps by default, is as fragile and precarious as the globalization of the structures through which it operates” (AMIN, 2014, p. 3).

tornam-se alvo de disputas, e novas regras e entendimentos podem emergir. Daí a importância desta discussão teórica, em um país considerado “emergente”, pois os períodos de crise podem significar janelas de oportunidade para a formação de um novo arranjo internacional, ou seja, momentos mais propícios para que tais Estados avancem agendas favoráveis aos seus interesses.

Ao mesmo tempo, do ponto de vista do Estado hegemônico, esta diferenciação também contribui para uma melhor capacidade de previsão do seu comportamento, uma vez que uma potência hegemônica em decadência reage aos eventos de contestação da sua ordem de forma muito mais agressiva do que uma potência hegemônica enfrentando uma competição interestatal “comum”. Como nota Todd (2003), a eventualidade de uma marginalização dos Estados Unidos ronda as elites norte-americanas. “Muito longe de sentir-se tentada por uma volta do isolacionismo, a América teme o isolamento, ver-se sozinha num mundo que não mais precisaria dela” (TODD, 2003, p. 22–23).

Em termos político-militares, a atuação dos Estados Unidos passou a ocorrer com frequência à revelia do Conselho de Segurança da ONU – não por um fortalecimento norte-americano, mas justamente devido ao seu enfraquecimento político e dificuldade em formar parcerias. As principais intervenções norte-americanas após o fim da Guerra Fria ocorreram como parte da “Guerra ao Terror” (oficialmente *Operation Enduring Freedom*) no Afeganistão, Filipinas, Somália, Geórgia, Quirguistão e Trans-Saara – mas apenas a do Afeganistão contou com apoio do Conselho de Segurança. Já no âmbito da OTAN, as principais ações foram na Iugoslávia e na Somália/Iêmen – mas também sem apoio da ONU. Por fim, a Guerra dos EUA no Iraque não contou nem com apoio da ONU, nem da OTAN.

Todd (2003) avalia que o aumento no número de intervenções militares desde a segunda metade dos anos 1990 ocorreu porque, com uma crescente dependência econômica (entre 1990 e 2000 o déficit comercial norte-americano passou de 100 para 450 bilhões de dólares, de modo que os EUA dependiam do fluxo de entrada de capitais externos para equilibrar suas contas), a solução encontrada pelos norte-americanos foi a de manter-se simbolicamente no centro do mundo, o que envolvia a encenação de um “hiperpoder”. Este “militarismo teatral” envolvia “(n)unca resolver definitivamente um problema, para justificar a ação militar indefinida da ‘única superpotência’ em escala planetária” (TODD, 2003, p. 32), mas ao mesmo tempo fixar-se em micropotências como Iraque, Irã, Coreia do Norte e Cuba, pois a única forma de continuar politicamente no centro do mundo seria enfrentando estes atores menores.

Para encenar este hiperpoder, na ausência do antagonismo com o bloco soviético, as regras sobre a legitimidade da guerra tiveram que ser deixadas de lado. O estatuto claro que

havia balizado as discussões no âmbito da Organização das Nações Unidas perde espaço, e entram conceitos muito mais abstratos como a “luta contra o terrorismo” e a rotulação de Estados desafiantes como “fora-da-lei” (*rogue states*)<sup>106</sup>.

Numa interpretação sistêmica, o momento em que os Estados Unidos começam a falar destes Estados párias não é coincidência, mas soma-se aos indícios do final de uma ordem que favorecia a sua liderança no mundo capitalista. Através do uso desta terminologia, os EUA logravam desviar do mandato das Nações Unidas, pois a classificação de Estados como “tiranos” ou “eixo do mal” dependia apenas de uma decisão unilateral norte-americana, e não do consenso internacional. Há que se recordar que a invasão do Iraque, em 2003, não contou nem mesmo com apoio da OTAN. Com a dissolução da União Soviética, a construção de consenso em torno da hegemonia norte-americana torna-se politicamente custosa, à medida em que não há um alibi comum para enquadrar países tão diversos quanto Cuba, Coreia do Norte, Irã e Iraque – cujo único ponto de encontro é exatamente o desafio à ordem norte-americana.

Do ponto de vista político, durante a vigência da Pax Americana não houve uma grande contestação aos espaços de coordenação – talvez o maior exemplo de proposta nesse sentido tenha sido o Movimento dos Não-Alinhados. Nem a Comunidade Econômica Europeia, nem a Associação de Nações do Sudeste Asiático, para citar dois exemplos, jamais aventaram uma articulação que colocasse em questão a influência política norte-americana. Na economia, o FMI e o Banco Mundial foram os principais espaços de criação e disseminação de fórmulas de políticas públicas na zona de influência capitalista – ainda que sob críticas da academia, mas sem outras organizações que, na prática, ameaçassem a sua capacidade de ação nesta área. Entretanto, a manutenção destas instituições exigia um enorme dispêndio. Por consequência da fragilização da sua economia, os Estados Unidos buscaram partilhar estes custos com outros parceiros interessados, como os europeus e japoneses, mas as dificuldades deste processo abriram espaço para a formação de novos grupos de coordenação, não necessariamente centrados no Ocidente, como o G-20 e os BRICS.

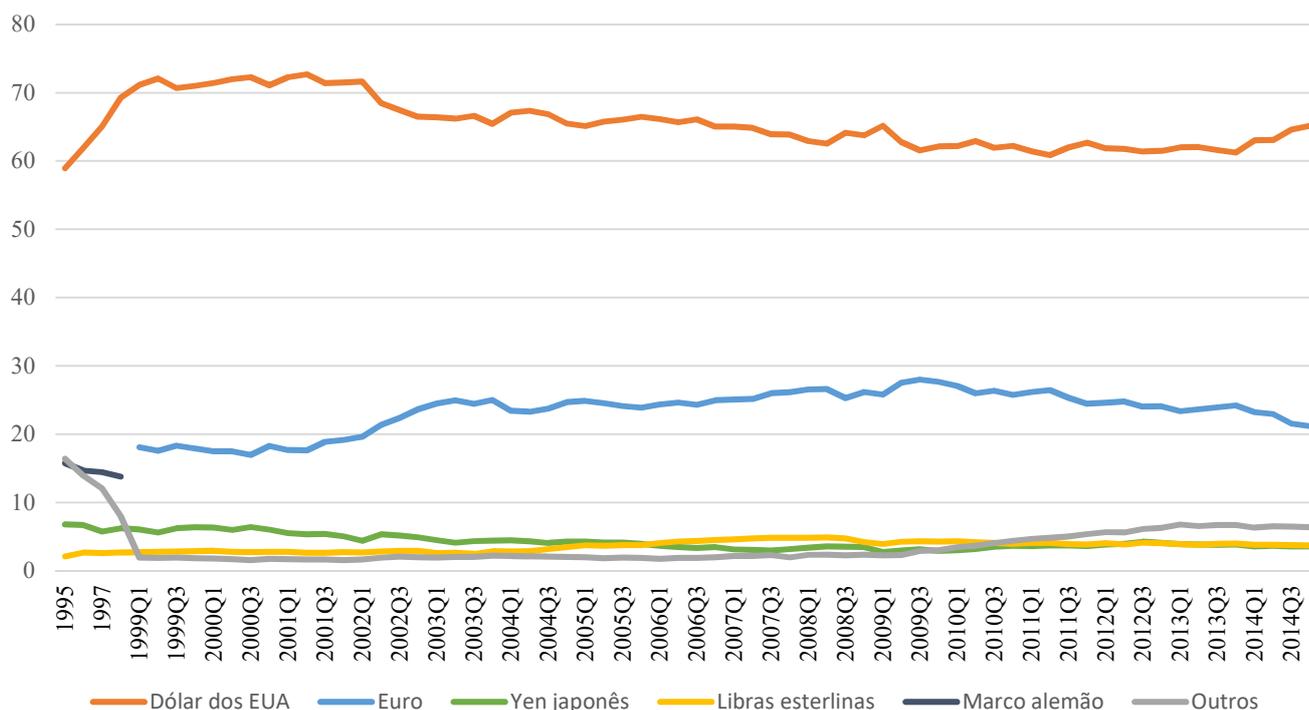
Paralelamente, dentro do próprio mundo ocidental, as rivalidades tornaram-se mais visíveis, à medida em que houve uma diminuição relativa na distância entre o poderio dos Estados centrais.

---

<sup>106</sup> Este termo surge pela primeira vez em 1994, cunhado pelo então Assessor de Segurança Nacional norte-americano Anthony Lake, e inicialmente incluía Coreia do Norte, Cuba, Irã, Líbia e Iraque. Ao final do mandato da Secretária de Estado Madeleine Albright, o termo foi brevemente substituído por *states of concern* (algo como “Estados a observar”), considerado menos agressivo, possivelmente para buscar incentivar a cooperação com quadros mais moderados. A partir de 2002, após os atentados às torres gêmeas em Nova York, o então presidente George W. Bush passou a referir-se à Coreia do Norte, Irã e Iraque como o “eixo do mal” (*axis of evil*) e, em seu segundo mandato, a Secretária de Estado Condoleezza Rice cunhou o termo “postos avançados da tirania” (*outposts of tyranny*), atribuído a Cuba, Coreia do Norte, Irã, Zimbábue, Myanmar (então Burma) e Belarus – para onde os EUA deveriam ajudar a levar a liberdade (o Iraque já se encontrava então sob ocupação norte-americana).

Assim, embora o fim do sistema Bretton Woods tenha sido superado sem grandes desafios ao uso do dólar como moeda *franca*, no ano de 2002 a União Europeia lançou a sua própria moeda, o euro, que galgou um espaço importante como padrão de reserva internacional, em detrimento do dólar.

**Gráfico 8 – Reservas Internacionais Alocadas em Moedas Nacionais 1995-2022 (em %)**

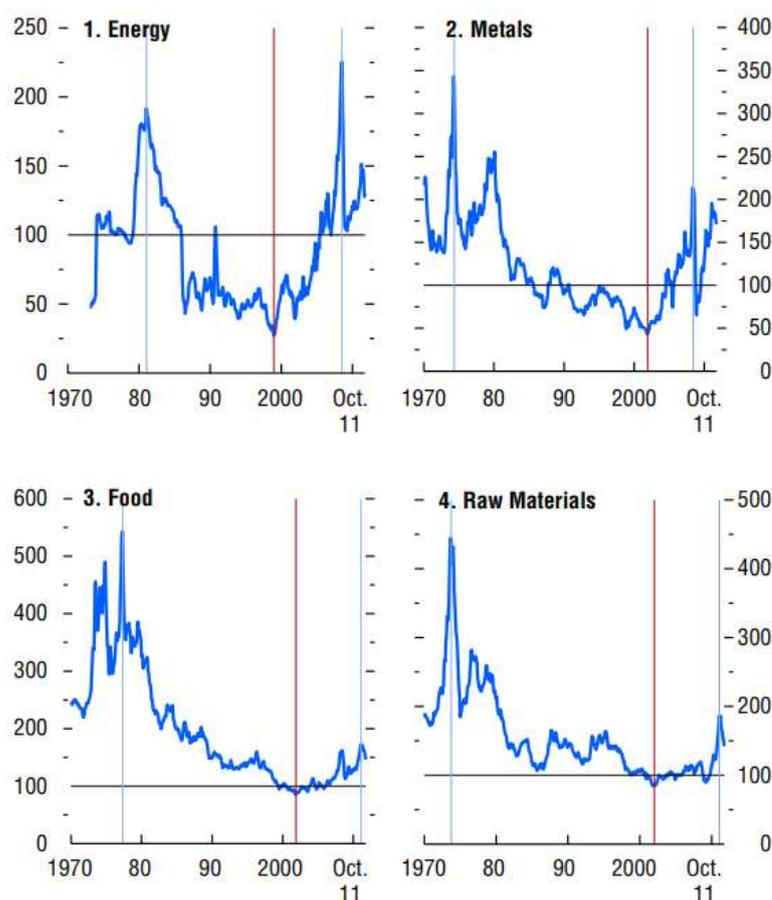


Fonte: (IMF, 2022b).

Conforme pode-se notar pelo gráfico acima, quando o euro (representado pela linha azul clara) entra em circulação, o seu uso como moeda de reserva internacional aumenta de pouco menos de 20% para mais de 25%, chegando a atingir perto de 30% em 2009. No mesmo período, o uso do dólar (linha alaranjada) como moeda de reserva diminui, passando de pouco mais de 70% para 65% quando o euro entra em circulação, e chegando a um patamar próximo aos 60% ao final da primeira década do século XXI. Este dado é importante pois serve de ilustração da confiança internacional no valor do dólar, uma vez que as reservas em moeda estrangeira são utilizadas pelos países como forma de garantir o cumprimento de suas obrigações internacionais, bem como para evitar crises cambiais. O gráfico indica, portanto, que o euro representou uma concorrência importante em relação ao dólar nesta década, como moeda garantidora de estabilidade no cenário financeiro internacional.

Além das mudanças em termos financeiros, o mundo no início do século XXI passou por um cenário de profundas mudanças na dinâmica comercial. Após 20 anos em queda, os preços dos produtos primários voltaram a subir, o que beneficiou os países exportadores de matérias-primas.

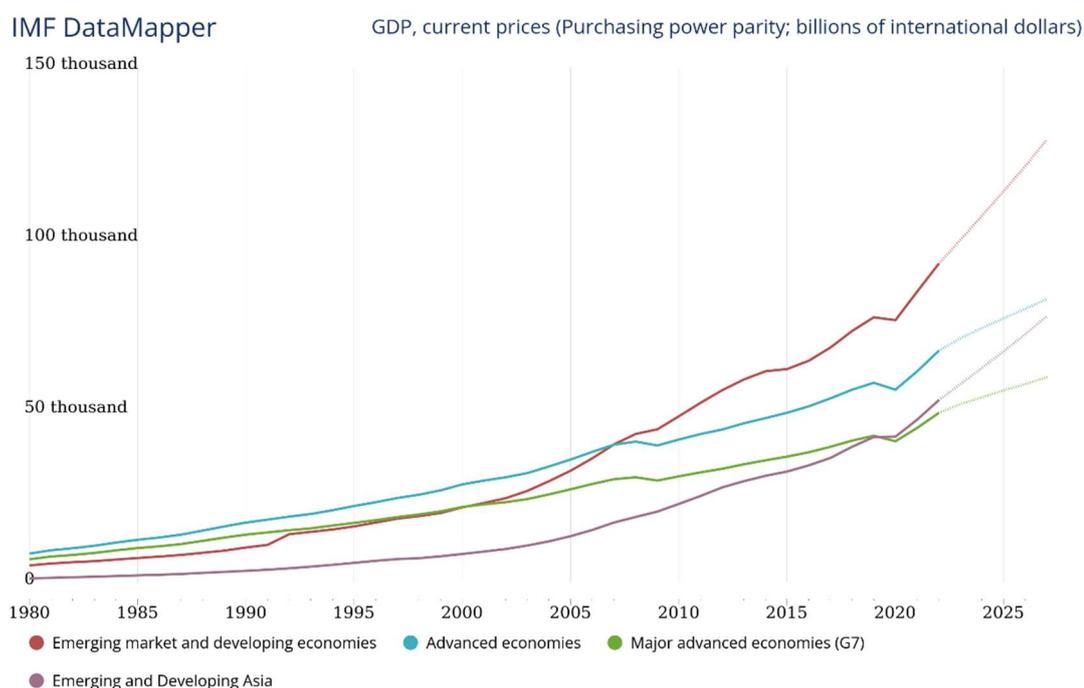
### Gráficos 9 a 12 – Preços internacionais das commodities de 1970 a 2011 (em termos reais)



FONTE: (IMF, 2012).

O papel da China para impulsionar a valorização dos preços das *commodities* não deve ser desprezado. Da década de 1990 aos anos 2010, a República Popular da China passou por reformas que aceleraram o seu desenvolvimento industrial e a urbanização, reduzindo drasticamente os índices de pobreza. Como consequência, a demanda por alimentos e por minerais necessários à construção de infraestrutura (como minério de ferro, cobre, aço) foi impulsionada. No gráfico abaixo, que mostra a evolução do Produto Interno Bruto em paridade de preços internacionais, de 1980 a 2021, é possível notar a relação entre o ritmo de crescimento da “Ásia Emergente e em Desenvolvimento” (linha roxa) e os “Mercados Emergentes e Economias em Desenvolvimento” (linha vermelha). Os países do G-7 (em verde) e “Economias Avançadas” (azul) seguem ritmo mais lento de crescimento.

**Gráfico 13 – Evolução do Produto Interno Bruto em diferentes regiões (Paridade de Preços Internacionais, em bilhões de dólares)**



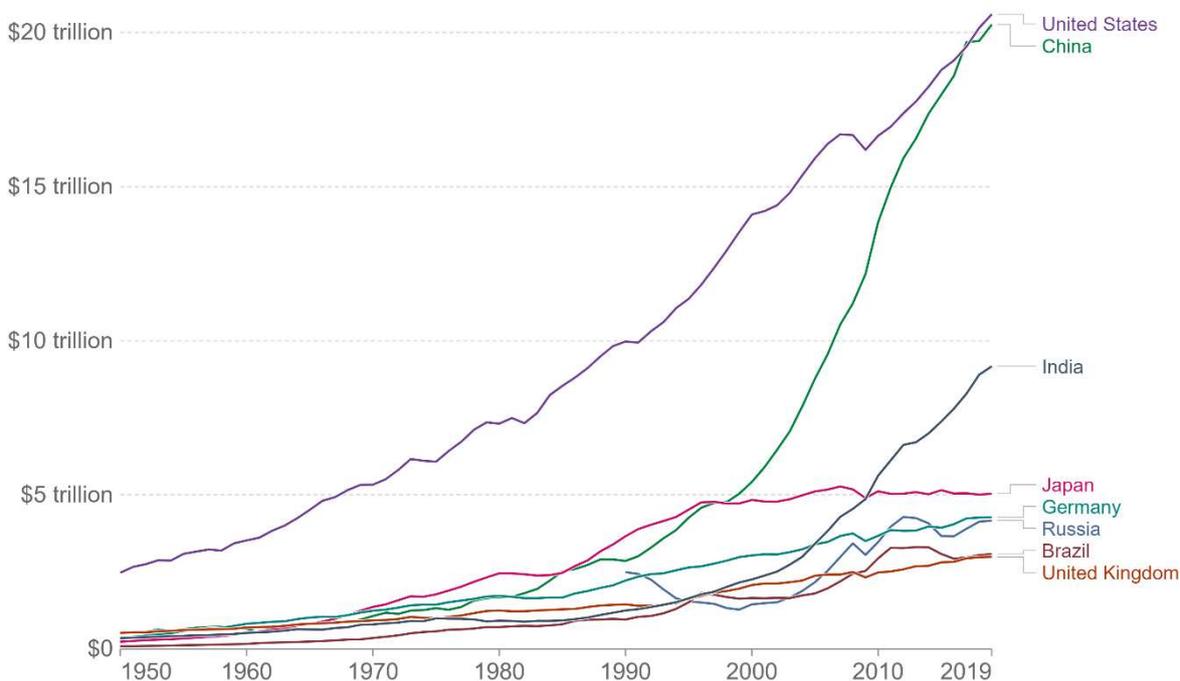
FONTE: (IMF, 2022a).

O gráfico também mostra a aceleração do ritmo de crescimento nos “Mercados Emergentes e Economias em Desenvolvimento” a partir do início do século XXI, em relação ao ritmo das “Economias Avançadas”, e indica um aumento nos fluxos comerciais entre países em desenvolvimento. A valorização das *commodities* contribuiu para a acumulação de moeda forte na periferia e para um maior equilíbrio nos seus balanços de pagamento, abrindo espaço para a diminuição da dependência do financiamento externo. O fortalecimento econômico da periferia também contribuiu para barrar projetos que lhes eram pouco interessantes, como o caso da ALCA nas Américas. Em termos de acordos comerciais, em 2001 os países emergentes lograram incluir no âmbito da OMC uma brecha no respeito às patentes farmacêuticas, em casos de emergência de saúde pública, o que significou um primeiro desafio à primazia da propriedade intelectual, consagrada na Rodada Uruguai. Conforme já mencionado, espaços de diálogo mais inclusivos, como o G-20 comercial, tomam o lugar de fóruns mais restritos, como o G-7. Temas como o *desenvolvimento* voltam a surgir nos debates internacionais.

## Gráfico 14 – Renda nacional ajustada de acordo com a inflação e custo de vida (1950-2019)

### National GDP, 1950 to 2019

Adjusted for inflation and for differences in the cost of living between countries.



FONTE: (FEENSTRA; INKLAAR; TIMMER, 2015).

Na prática, a primeira década do século XXI foi marcada pela diminuição relativa da distância entre o Ocidente e o restante do mundo. No gráfico acima, é possível notar o vertiginoso crescimento da China, que se acelera na década de 1990, mas ganha ritmo exponencial a partir dos anos 2000. A Índia, Rússia e, em menor grau, o Brasil, também conseguem impulsionar seus Produtos Internos, principalmente entre 2005 e 2012.

Nos EUA, os anos 2000 trariam crises financeiras graves. Logo no início do século XXI, uma bolha especulativa que havia feito a bolsa de Nasdaq, em Nova York, quadruplicar o valor negociado, levou a uma forte tendência de queda entre 2000 e 2002. Mas a mais grave crise financeira da década só eclodiria entre 2007 e 2008 – a maior desde a Grande Depressão de 1929. A também chamada crise dos *subprime* teve origem no descontrole do mercado imobiliário dos Estados Unidos. Diversas instituições financeiras passaram a negociar como ativos seguros, títulos hipotecários “reciclados” que eram, na verdade, de alto risco. O resultado foi uma quebra em cascata, que levou ao encerramento das atividades do Lehman Brothers, financeira com mais de 160 anos de história. Duas das maiores marcas de fabricação de automóveis norte-americanas – Chrysler e General Motors – também estiveram à beira da falência em 2009, mas foram mantidas em operação por um pacote de ajuda estatal de US\$85

bilhões. O governo norte-americano ainda injetou outros US\$700 bilhões (equivalente a 5% do seu PIB) para evitar o fechamento de bancos e instituições do setor financeiro.

Vale notar que a crise de 2007-2008, contudo, não foi fruto simplesmente de um descontrole do mercado financeiro, ainda que a ignição tenha vindo da questão dos *subprime*. A falta de regulação no comércio de ativos encontrou terreno fértil em uma economia que enfrentava a desindustrialização, estagnação da renda do trabalho e encolhimento da classe média, que recorria ao endividamento para manter o seu padrão de consumo.

Em nenhum outro país do mundo houve uma inversão tão chocante da distribuição de renda como nos EUA das últimas décadas. Hoje, o 1% mais rico nos EUA captura o equivalente a toda a renda que antes ficava com a metade mais pobre. Essa, por sua vez, viu sua participação no total de rendimentos cair quase à metade, para 12,5%. (...) De 1980 para cá, o valor médio dos rendimentos anuais brutos desse segmento aumentou meros US\$ 200 (R\$ 760), para US\$ 16,6 mil ao ano (CANZIAN, 2019).

É difícil pensar que esta transformação na organização econômica e social norte-americana não teria consequências para a ordem internacional. O fim da Pax Americana inaugurou um período de caos e transição, em que novas regras ainda não foram definidas, mas as antigas estruturas já não dão conta de coordenar as relações interestatais. Para a atual pesquisa, as implicações desta constatação são duas. Em primeiro lugar, indica o acirramento da competição por um espaço (econômico) privilegiado numa eventual nova ordem. Neste sentido, é notável que empresas brasileiras tenham buscado ocupar os espaços vazios deixados pelas suas concorrentes norte-americanas, enquanto que simultaneamente buscavam associar-se ao ascendente polo asiático. Do ponto de vista estatal, a política externa brasileira teve a oportunidade de exercer um papel mais ativo em defesa dos seus interesses. O segundo ponto é que, como os níveis políticos internacional e interno se inter-relacionam, as disputas de poder no Brasil não são alheias a estas mudanças sistêmicas. Se no contexto da Pax Americana a classe trabalhadora no Brasil sofria grande constrangimento na atuação política, as mudanças a nível internacional abrem espaço para a sua projeção.

## 5.2 EXAUSTÃO DO NEOLIBERALISMO E ASCENSÃO DO PT

Já nos últimos anos do Regime Militar brasileiro, uma personalidade oriunda do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema começou a ganhar projeção política. Luiz Inácio “Lula” da Silva, iniciou sua carreira política como uma das lideranças das greves operárias na região do ABC paulista entre 1978 e 1980 e, duas décadas depois, chegou ao posto máximo do Executivo brasileiro.

Nascido no interior de Pernambuco, em Caetés (à época um distrito da cidade de Garanhuns), em 27 de outubro de 1945, era o sétimo de oito filhos de trabalhadores rurais

analfabetos. Município que integra o Semiárido Nordeste, Garanhuns historicamente registra períodos frequentes de secas, o que, aliado à má distribuição fundiária (concentração de açudes, nascentes e rios em latifúndios) torna o cultivo da lavoura penoso e incerto, levando a migrações populacionais. À época, a marginalização social levava muitos nordestinos a imigrarem para o estado de São Paulo, onde ocorria um processo de industrialização intensiva em mão de obra. Luiz Inácio Lula da Silva foi um destes migrantes, tendo chegado a São Paulo ainda criança, após uma viagem de 13 dias a bordo de um “pau-de-arara”, um caminhão próprio para o transporte de mercadorias, utilizado de forma irregular para levar passageiros (BRASIL, 2017).

A história da sua migração para São Paulo e a necessidade de trabalhar desde cedo<sup>107</sup> marcaram profundamente a carreira política de Lula da Silva. Mas, sobretudo, foi um acidente de trabalho (que lhe custou o dedo mínimo) e o estímulo do irmão, militante do Partido Comunista Brasileiro, que o levaram a se aproximar e a se filiar ao Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema. Em 1975, Luiz Inácio foi eleito presidente da organização (sendo reeleito três anos depois), o que o levou a participar ativamente de reivindicações por reajuste salarial.

Liderados por um metalúrgico da geração de Lula, Gilson Menezes, os trabalhadores da fábrica da Scania em São Bernardo do Campo cruzaram os braços no dia 12 de maio de 1978, desencadeando “uma reação em cadeia, que fez pipocarem greves por todo o ABCD. A onda depois se alastrou para São Paulo e Osasco, outro município da Grande São Paulo. Por fim, mobilizou metalúrgicos de todo o estado de São Paulo, tendo atingido, no conjunto, 150 mil trabalhadores (SINGER, 2001, p. 17). Os operários grevistas pertenciam a uma geração que não havia tido contato com as mobilizações anteriores à ditadura e nem tinha vínculos com os antigos partidos como o PCB, PTB ou PSB (SINGER, 2001, p. 15–16). A mobilização, entretanto, acabou estimulando a criação de laços entre os trabalhadores de diferentes categorias – metalúrgicos, petroleiros, bancários, professores etc – que, estimulados pela perspectiva de reforma partidária, iniciaram um processo de criação de um partido dos trabalhadores. A concretização desta ideia inicial foi acelerada quando, após uma viagem a Brasília em busca de apoio parlamentar para uma legislação menos repressiva às greves, Luiz Inácio percebeu que o número de representantes com origem operária era mínimo, dificultando a aprovação de leis que favorecessem aquela classe.

Ao voltar a São Paulo, Lula começa a discutir com Jacó Bittar [do Sindicato dos Petroleiros de Paulínia] e Olívio Dutra [do Sindicato dos Bancários de Porto Alegre] a ideia de fundar um partido para que os trabalhadores tivessem aliados em Brasília.

---

<sup>107</sup> Aos 12 anos, começou a trabalhar numa tinturaria. Aos 14, teve a carteira de trabalho assinada pela primeira vez.

Em dezembro, convoca uma reunião com 12 presidentes de sindicatos e apresenta a proposta de modo formal. Apenas três dos presentes aderem à ideia: Jacó Bittar; José Cicote, do Sindicato dos Metalúrgicos de Santo André; e Paulo Skromov [do Sindicato dos Coureiros de São Paulo]. Pouco depois, o grupo recebe a adesão de outros três sindicalistas: Olívio Dutra; Henos Amorina, presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de Osasco; e Wagner Benevides, presidente do Sindicato dos Petroleiros de Minas Gerais. Esse será o pequeno grupo que levará à frente a proposta do PT (SINGER, 2001, p. 21).

Os sindicatos do ABCD paulista protagonizariam novas greves em 1979 e 1980<sup>108</sup>, na forma de movimentos mais bem organizados e unificados. Aos poucos, surgiram adesões de outras categorias, como professores e funcionários públicos, e a simpatia de artistas – a exemplo de Vinícius de Moraes, que participou do 1º de maio, em São Bernardo do Campo, e Caetano Veloso, que incluiu em uma de suas letras “os operários do ABC”. A capacidade de atração destas mobilizações contribuiu para a formação e capilaridade do Partido dos Trabalhadores, mas, ao mesmo tempo, mudou o eixo das forças que o compunham, ao incorporar grande número de profissionais liberais e grupos de católicos progressistas. Apesar de já não representarem a maioria, os sindicalistas mantiveram, contudo, a hegemonia do partido, oficialmente fundado em fevereiro de 1980 (SINGER, 2001, p. 26).

Nas eleições gerais de 1982, o PT lançou pela primeira vez Luiz Inácio Lula da Silva como candidato, disputando o governo de São Paulo. O baixo número de votos recebidos (pouco mais de 10% dos votos válidos, apenas o quarto candidato mais votado) deu espaço para a ala antiinstitucionalista do partido, que desacreditava a disputa por cargos nas instituições de forma de governo e advogava por outras formas de luta política. “Em resposta, os moderados, dentre os quais estavam Lula e os sindicalistas, criaram em 1983 a Articulação [um grupamento dentro do partido], uma maneira de organizar os independentes, que ‘tinham uma só camisa’” (SINGER, 2001, p. 32). Assim, entre 1983 e 1984, Lula e o PT atuaram na luta por eleições diretas, na campanha Diretas Já.

Os acontecimentos de 1989 na Europa Oriental refletiram na configuração de forças internas do PT. Naquele ano, dois grupos, até então à esquerda da Articulação, ligados aos deputados paulistas José Genoíno e Eduardo Jorge, fundiram-se na “Democracia Radical, facção que passa a ocupar o espaço da direita no PT e obtém de 10 a 15% dos votos nos encontros partidários. Com isso, a Articulação viu-se, pela primeira vez, no centro do partido”

---

<sup>108</sup> Em 1979, foram 27 paralisações de metalúrgicos, 20 de professores e outras de categorias como bancários e construção civil (ABC, 2017). A repressão ao movimento foi intensa, tendo sido decretada prisão de algumas lideranças. Um operário que participava de manifestação em Santo Amaro (SP) foi morto por ação da Polícia Militar. O Tribunal Regional do Trabalho acabou por julgar a greve ilegal e os metalúrgicos tiveram que encerrar o movimento. Luiz Inácio Lula da Silva foi afastado do sindicato, cassado, mas conseguiu retomar o cargo de presidente após alguns meses. Em 1980, novas greves foram convocadas e Lula foi preso.

(SINGER, 2001, p. 33). As disputas entre “direita” e “esquerda” nas primeiras décadas de existência do Partido dos Trabalhadores continuavam sendo sobre a forma de ação a ser privilegiada – se uma abordagem focada no arranjo institucional existente, ou uma trajetória que visse a disputa eleitoral apenas como um dos passos da luta política<sup>109</sup>.

A questão de fundo, como sinaliza André Singer (2001), é que havia duas interpretações de “democracia” e de “liberdade”. O grande trunfo do PT foi lograr conciliar estes grupos internos, evitando uma cisão que enfraquecesse o partido<sup>110</sup>. Contribuiu para isso a defesa da participação popular na administração estatal, reduzindo assim a distância entre Estado e sociedade, mas sem necessariamente alterar as bases da organização burocrática existente. “Dessa forma, o discurso petista incorpora no conjunto de valores político-culturais da nação uma nova concepção de ‘fazer política’ institucional, compreendida tradicionalmente como fenômeno de elite – a ideia do acesso à arena administrativa pelas classes populares (...)” (MENEGUELLO, 1989, p. 108).

Assim, a Articulação – ora ao centro, ora à direita – conseguiu garantir nestes primeiros anos a maioria dos votos nas disputas internas, com poucas exceções. Luiz Inácio Lula da Silva foi candidato à Presidência da República em 1989, 1994 e 1998, tendo sido derrotado nas três ocasiões (seu melhor resultado entre estas foi no segundo turno de 1989). Em 1999, no 2º Congresso Nacional do Partido dos Trabalhadores, um grupo de centro ligado ao então deputado paulista Arlindo Chinaglia se juntou à aliança entre Articulação e Democracia Radical, chamada de “grupo majoritário” – que detinha pouco mais da metade dos votos internos, fazendo com que novamente, como ao final dos anos 1980, a ala à esquerda se encontrasse isolada, com aproximadamente um terço dos militantes.

Paralelamente, avançava um outro fenômeno, a interiorização do partido. Adotando uma linguagem mais descontraída e contando com o reconhecimento do eleitor após a campanha Diretas Já, o PT conseguiu eleger em 1985 a prefeita de Fortaleza e uma pequena bancada no Congresso<sup>111</sup>, que participaria dos debates constituintes, iniciando uma trajetória de crescimento eleitoral constante. Em 1990, a quantidade de deputados petistas dobrou e foi eleito o primeiro senador da sigla (Eduardo Suplicy, por São Paulo). Em 1994, foram eleitos os primeiros governadores pelo PT (Vitor Buain, pelo Espírito Santo, e Cristovam Buarque, pelo

---

<sup>109</sup> A reivindicação por eleições livres, em si, nunca esteve em disputa: é uma pauta histórica do Partido dos Trabalhadores, que, por exemplo, integrou a campanha das Diretas Já nos seus primeiros anos de fundação.

<sup>110</sup> Cabe notar que houve, contudo, algumas disputas irreconciliáveis. Em 1992, a Convergência Socialista, facção à esquerda ligada ao militante trotskista argentino Nahuel Moreno foi expulsa, formando um novo partido – o Partido Socialista do Trabalhadores Unificados (PSTU).

<sup>111</sup> Luiz Inácio Lula da Silva foi naquele ano o deputado federal mais votado do país, com 650.134 votos.

Distrito Federal) e, dois anos depois, a quantidade de prefeitos do partido dobrou – alcançando 115 municípios. Em 1998, o Partido dos Trabalhadores era a quinta maior agremiação partidária brasileira (SCHMITT, 2000, p. 71).

No pleito seguinte, em 2002, o PT conseguiu chegar ao maior cargo do Poder Executivo brasileiro, com a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva. Naquele ano, contudo, sua campanha, postura e coligação partidária foram bastante diferentes das estratégias anteriores, incluindo grupos mais conservadores, como o Partido Liberal<sup>112</sup> (PL) do candidato a vice-presidente, José Alencar, e, no segundo turno, o Partido Trabalhista Brasileiro<sup>113</sup> (PTB), o Partido Social Cristão<sup>114</sup> (PSC), o Partido Trabalhista Cristão<sup>115</sup> (PTC) e o Partido Humanista da Solidariedade (PHS). Ao longo da campanha, Lula propôs fazer um “grande pacto social”, unindo empresários e trabalhadores para buscar novas soluções para velhos problemas. A estratégia política e de comunicação contavam com participação de José Dirceu.

Na chefia do partido, Dirceu lançou um programa reformista. Abriu canais com o empresariado nacional e com grandes banqueiros (...). A legenda encontrava-se dividida entre facções competidoras: “Fiel ao PT das Origens”, “Socialismo ou Barbárie”, “Unidade na Luta”, “Movimento na Luta”, “Mensagem ao Partido” e “Coletivo Marxista”. No auge da briga, não era claro que Lula seria capaz de se manter na liderança. À frente da chamada “Articulação”, Dirceu foi ganhando terreno e reconstruindo a hegemonia do grupo de Lula. Seu pragmatismo era evidente. (...) “Existem méritos no governo FHC”, diria Dirceu no programa Roda Viva. “E Lula está determinado a modernizar o mercado de capitais. Uma nova aliança político-empresarial é necessária, um pacto” (SPEKTOR, 2014).

Durante sua campanha, no final de junho de 2002, Lula divulgou uma “Carta aos Brasileiros” em que refletia sobre o esgotamento do modelo econômico do governo anterior, ao mesmo tempo que destacava a capacidade dos brasileiros de, em vez de criarem um quadro de convulsão social, buscarem um projeto nacional alternativo através do apoio aos candidatos de oposição (FOLHA ONLINE, 2002). Prometia incrementar a atividade econômica com políticas sociais consistentes e criativas, tornando o país ao mesmo tempo mais justo e mais eficiente. Falava em reformas: tributária, para desonerar a produção, agrária, para assegurar a paz no campo, previdenciária e trabalhista. Fome, insegurança pública, carência energética e déficit habitacional

<sup>112</sup> Em 2006, o PL fundiu-se com o Partido de Reedificação da Ordem Nacional (PRONA) para formar o Partido da República (PR), cujos principais nomes são: o ex-governador do Mato Grosso, Blairo Maggi; o ex-governador do Rio de Janeiro, Anthony Garotinho; a ex-governadora do Rio de Janeiro, Rosinha Garotinho; o ex-governador do Distrito Federal, José Roberto Arruda; e o ex-governador da Bahia, César Borges.

<sup>113</sup> Partido que havia apoiado os governos de Sarney, Collor e Fernando Henrique Cardoso.

<sup>114</sup> Partido que havia integrado a coligação denominada que levava à vitória Fernando Collor de Melo. Seus partidários declaram-se contrários ao aborto e ao casamento entre pessoas do mesmo sexo e repudiam o marxismo e ideologias similares. A legenda é historicamente anticomunista. Seus congressistas mais conhecidos são o deputado federal e pastor Marco Feliciano (eleito em 2011) e o deputado federal e militar da reserva Jair Bolsonaro (filiação ao PSC entre 2016 e 2018).

<sup>115</sup> Partido do ex-presidente Fernando Collor de Melo (na época havia sido renomeado como Partido da Reconstrução Nacional), defende o liberalismo econômico e o Estado mínimo.

foram outros dos temas mencionados. Mas a seção de maior destaque da Carta foi a que garantia que o novo modelo não seria fruto de decisões unilaterais, mas de uma “ampla negociação nacional” que conduzisse a “uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade”. Os contratos e obrigações passados seriam cumpridos, o superávit primário preservado, as exportações estimuladas e o Brasil voltaria a substituir importações. O equilíbrio fiscal e o controle da inflação foram colocados como compromissos tão importantes quanto a distribuição de renda. O texto sinalizava para a continuidade do patamar de juros, liberdade de movimento dos capitais, contenção do gasto público e manutenção do Real. “O que estava em jogo, na verdade, era o abandono da postura anticapitalista que o partido adotara na fundação” (SINGER, 2012, p. 57).

Poucos dias depois da publicação da Carta aos Brasileiros, o coordenador da campanha de Lula, José Dirceu foi aos Estados Unidos, onde passou quatro dias e teve encontros com bancos, empresas, agências de *rating*, a sociedade civil e o governo americano (SPEKTOR, 2014). Tratava-se da primeira vez que um petista viajava aos Estados Unidos como estratégia de campanha. O objetivo era acalmar o mercado financeiro. À medida que Lula crescia nas intenções de voto, o dólar disparava e as bolsas de valores caíam. Nas palavras de José Dirceu, o “país estava desmanchando (...). Nossa preocupação principal era que o Brasil vivesse uma situação como a Argentina” (SPEKTOR, 2014). A tática, aos poucos, deu resultado e os agentes do mercado começaram a se acalmar.

Ao mesmo tempo, a situação econômica do Brasil após oito anos de governo Fernando Henrique mostrava sinais de esgotamento. Ao contrário de 1994, quando Cardoso venceu seus opositores sem maiores dificuldades, colhendo os frutos do recém-lançado Plano Real, em 2002 os benefícios do plano já haviam sido esquecidos e a situação econômica dos brasileiros se deteriorava rapidamente. Lula da Silva, assim, tinha um cenário um pouco mais favorável.

Quando Fernando Henrique assumiu o poder, a balança comercial estava positiva, e a dívida pública correspondia a cerca de 28% do PIB; no fim desse ano, ela alcançou a marca de 56%, a maior parte com vencimentos de curto prazo. Durante seu mandato, a taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) per capita foi de mísero 1% ao ano. Os resultados da variante brasileira do neoliberalismo são visíveis: estagnação agravada, salários reais em queda, desemprego sem precedentes e uma carga de dívidas alarmante (ANDERSON, 2020, p. 42).

Assim, em 27 de outubro de 2002, Lula derrotou seu opositor no segundo turno, com 61,27% dos votos. Seria a primeira vez que a oposição assumiria o governo brasileiro desde a redemocratização. O ministro-chefe da Casa Civil de Fernando Henrique Cardoso propôs formalizar a transição de poder através de um modelo de institucionalização da transferência. Almejando sobretudo a sobrevivência do real como moeda estável, FHC aprovou a ideia. Este

momento de transição foi crucial para que Lula se aproximasse de outros líderes internacionais, notadamente George W. Bush. Beneficiando-se da ideia de que haveria alguma relação de afinidade entre o PSDB e os Democratas americanos, o brasileiro conseguiria uma abertura do Partido Republicano, que então governava os Estados Unidos, assegurando um diálogo respeitoso com Bush (SPEKTOR, 2014).

A principal característica do novo presidente seria a conjugação do compromisso com a *mudança* (do ponto de vista social) com o compromisso com a *manutenção* (do ponto de vista econômico). O Brasil tinha “53 milhões de pessoas abaixo da linha da pobreza. Destas, 30 milhões [viviam] entre a linha da pobreza e acima da linha da miséria. Cerca de 23 milhões [estavam] na situação que se define como indigência ou miséria” (MENDONÇA, 2002). Assim, uma das primeiras medidas da gestão Lula foi a criação do Programa Fome Zero, para combater a fome e as suas causas estruturais, com iniciativas como ajuda financeira (Bolsa Família), construção de restaurantes populares, empréstimo de microcrédito, entre outras. Em dez anos (entre 2001 e 2012), o Brasil conseguisse reduzir a pobreza extrema em 75% e a pobreza em 65% (FAO; IFAD; WFP, 2014). Com isso, o número de pessoas passando fome no país foi reduzido de 10% para menos de 5% da população. A desigualdade social, historicamente alarmante no Brasil, também foi reduzida.

Em 2003, segundo dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), os 10% mais ricos se apropriavam de 46,8% da riqueza e os 40% mais pobres de apenas 10,2%. Entre 2003 e 2012, os 10% mais pobres tiveram crescimento acumulado de renda real *per capita* de 107%, enquanto os mais ricos obtiveram incremento de 37% na renda acumulada, segundo estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) (MONTEIRO, 2017, p. 218).

Na lógica de “redução da pobreza sem confronto com o capital” (SINGER, 2012), Lula da Silva aprovou uma reforma da previdência que pôs fim à aposentadoria integral no setor público, gerando uma economia de US\$60 bilhões no orçamento estatal para os 20 anos seguintes. Para a diretoria do Banco Central, foi anunciado o nome de Henrique Meirelles, que havia dirigido o BankBoston e era figura respeitada no ambiente financeiro.

O governo Lula afastou-se de aspectos do programa de esquerda adotado pelo PT até o fim de 2001, o qual criticava “a estabilidade de preços [...] alcançada com o sacrifício de outros objetivos relevantes, como o crescimento econômico”, a abolição das “restrições ao movimento de capitais” e a Lei de Responsabilidade Fiscal por tolher “elementos importantes de autonomia dos entes federados, engessando, em alguns casos, os investimentos em políticas sociais”. O objetivo foi impedir que uma reação do capital provocasse instabilidade econômica e atingisse os excluídos das relações econômicas formais (SINGER, 2012, p. 43).

Cabe aqui salientar dois pontos quanto à proposta econômica da gestão Lula. O primeiro, de ordem interna, diz respeito às transformações no PT, que fizeram mudar o entendimento neste quesito. Como vimos, o efeito dos acontecimentos do final da década de 1980 na Europa

impactaram no discurso ideológico de algumas facções do partido, e a distribuição de poder internamente se inclinou mais ao centro. Também contribuiu para isso a progressiva institucionalização no Brasil (estabelecimento de eleições periódicas, realização de Assembleia Constituinte etc), bem como a degradação das condições socioeconômicas dos brasileiros, o que afastou muitos da luta política.

O segundo ponto diz respeito à percepção dominante na sociedade brasileira sobre a economia. A percepção de que o modelo de economia “fechada” como forma de incentivar e proteger as empresas nacionais estava ultrapassado era disseminado entre a elite econômica e se refletia na representação política no Congresso. Os partidos de direita, que até 1986 ocupavam a segunda posição (atrás do bloco de centro), desde 1990 passaram a somar o maior número de congressistas: 51% em 1990; 45,4% em 1994; e 42,4% em 1998 – apesar da queda desde o ápice da legislatura de 1990, ainda mantendo um sólido primeiro lugar (SCHMITT, 2000, p. 85). Em contraposição, os partidos de esquerda detiveram uma representação relativamente constante: 19,9% em 1990; 21,6% em 1994 e 22,1% em 1998 (idem). De modo geral, o debate ideológico continuava pautado pela noção de que uma “modernização” do Brasil só poderia ser alcançada através da “abertura” comercial e financeira (CPDOC, 2011) – de fora para dentro – com pouca discussão sobre as necessidades de transformação *internas*. O debate sobre reformas socioeconômicas (tradicionalmente impulsionado pela esquerda), que havia chegado ao ápice no governo João Goulart e em seguida interrompido bruscamente por 21 anos de regime militar, parecia relegado ao passado.

A força ideológica do tipo de senso comum econômico que [Fernando Henrique Cardoso] passou a representar continua amplamente dominante (talvez até intacta) no Brasil e, junto com ela, encontra-se a personalização do poder fortalecida em seu mandato. Desse modo, assim como Margaret Thatcher pode considerar Tony Blair sua conquista mais duradoura – em um processo de transformação da oposição numa versão atualizada de seu próprio governo –, Fernando Henrique poderia se orgulhar de ter, no fim das contas, estabelecido no Brasil uma ordem neoliberal que, durante algum tempo, será irreversível (ANDERSON, 2020, p. 49).

Apesar do cenário de pouca abertura ao questionamento sobre a política econômica vigente, a eleição de Lula e de uma bancada maior da esquerda na 52ª legislatura do Congresso Nacional viabilizaram o retorno dos debates sobre desenvolvimento econômico e redução da desigualdade social – que, embora não representassem uma cisão com o modelo existente, indicavam uma importante mudança na pauta. O PT conseguiu eleger a maior bancada da Câmara, com 91 deputados. Somados aos representantes do PSB, PDT e PCdoB (22, 21 e 12 deputados, respectivamente) tratava-se de 28,4% dos representantes na Câmara. O governo também contava com os deputados eleitos por partidos da coligação que apoiara Lula no segundo turno: 26 do PL; 26 do PTB; 15 do PPS; 5 do PV; 1 do PMN e 1 do PSC, totalizando

42,8% da casa<sup>116</sup>. Por outro lado, a coligação que apoiara o candidato José Serra no segundo turno somava 284 deputados (55,3%), sendo 84 do PFL, 75 do PMDB, 70 do PSDB, 49 do PPB, 4 do PSD, 1 do PSL e 1 do PSDC. Para reverter este quadro e obter a maioria no Congresso, o Partido dos Trabalhadores aproveitou divergências já existentes no PMDB<sup>117</sup> para buscar incorporá-lo ao seu governo, logrando também atrair a bancada do PPB. Assim, “de uma contabilidade ‘apertada’ em janeiro, com número insuficiente de votos para conseguir aprovar as reformas constitucionais, a base [do governo] saltou de 311 para 376 deputados – de um total de 513” (FOLHA ONLINE, 2003).

A maioria na Câmara foi fundamental para aprovar algumas medidas de incentivo econômico, como um novo índice mínimo de conteúdo local obrigatório para ceder as concessões de petróleo e gás; e mudanças nas diretrizes de compra da Petrobras, de modo a privilegiar a contratação de empresas nacionais como fornecedoras – o que contribuiu tanto para a geração de empregos, quanto para a formalização de postos de trabalho (SOUZA, 2020). O fortalecimento de empresas nacionais voltava à pauta. Conforme ilustra o empresário Paulo Cunha (Grupo Ultra) em depoimento, “(...) o crescimento entrou na agenda novamente como um desejo, como uma aspiração. Por exemplo, durante os oito anos de Fernando Henrique, crescimento não era prioridade” (CPDOC, 2011, p. 180).

Na mesma linha, o governo Lula recolocou em pauta o financiamento estatal às empresas nacionais. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) recriou uma linha de crédito voltada à produção de tecnologia nacional, o Fundo Tecnológico (Funtec), e lançou o Programa de Modernização do Parque Industrial Nacional (Modermaq).

O BNDES participou ativamente da retomada do crescimento econômico no país, desembolsando 40 bilhões de reais em 2004 – o maior volume de recursos até então liberados pelo Banco em seus 52 anos de história. Nesse momento, vale destacar o bom desempenho do setor agropecuário, campeão da pauta de exportação. Além de dinamizador da expansão produtiva, o agronegócio foi o principal gerador de saldos comerciais para o país. Foi um dos setores que recebeu o maior apoio do BNDES, com exceção da área de infraestrutura que, nesse ano, atingiu 38% do total das liberações do Banco (PAIVA, 2012, p. 161).

Apesar destes incentivos se destacarem em relação aos governos anteriores, ainda eram tímidos, se comparados aos investimentos do segundo governo Lula, que será comentado em seguida. Neste primeiro mandato, como nota Carvalho (2018), o objetivo era realizar um ajuste de contas, um forte ajuste fiscal, de modo a atingir metas mais altas de superávit primário. Os limites do apoio do Estado ao crescimento da riqueza nacional estavam bem estabelecidos. Ao

---

<sup>116</sup> Os números referem-se à bancada eleita. Alguns deputados trocaram de partido posteriormente.

<sup>117</sup> Em alguns estados, Lula recebera apoio informal do partido no segundo turno.

mesmo tempo, o esforço para “equilibrar as contas” envolveu um forte estímulo à exportação de produtos, de modo a atrair moeda forte. Neste sentido, o governo federal investiu na diversificação de parceiros comerciais, tarefa para a qual a política externa cumpriu importante papel. A busca por este objetivo coincidiu com um momento extremamente favorável na cotação de produtos primários (conforme abordado na seção anterior). “Esses foram os anos em que a demanda chinesa por duas das exportações mais valiosas do Brasil, soja e minério de ferro, decolou, em meio a um aumento exorbitante no preço das commodities” (ANDERSON, 2020, p. 60–61).

Em relação às contas externas, [em 2004] foi registrado superávit recorde de 33,7 bilhões de dólares na balança comercial – 36% maior que o saldo comercial do ano anterior. Os bons resultados do setor exportador brasileiro permitiram dar continuidade ao ajuste do balanço de pagamentos e o Brasil conseguiu reduzir a relação entre a dívida externa líquida e as exportações para cerca de 1,6 em 2004 (bem abaixo de 2,3 em 2003 e de 3,9 em 1999) (PAIVA, 2012, p. 158).

O crescimento mais alto de 2004 foi puxado sobretudo pela expansão de 14,5% nas exportações do país, que dificilmente poderia ser atribuída à política econômica interna. A expansão da economia em 2005 foi de 3,2%, ainda liderada pelas exportações, que cresceram 9,6% ao ano. Os investimentos, que haviam crescido 8,5% em 2004, cresceram apenas 2% (CARVALHO, 2018, p. 17).

Enquanto equilibrava os dispêndios e receitas, o governo federal também buscou recompor o nível de reservas internacionais do país, que foram de US\$55 bilhões ao final de 2005 para US\$86 bilhões em 2006 e US\$207 bilhões em 2007 (CARVALHO, 2018, p. 35; PAIVA, 2012, p. 160). Por outro lado, em 2005, o Brasil quitou todas as suas dívidas com o FMI. A relação entre dívida externa de curto prazo e reservas internacionais passou de 90% em 1999 para 20% em 2008, o que fortaleceu o país em relação a mudanças no cenário externo e na taxa de câmbio (CARVALHO, 2018, p. 35). De um país tradicionalmente assolado por dívidas, o Brasil se tornou o quarto maior credor dos Estados Unidos (ANDERSON, 2020, p. 66).

Com a confiança dos investidores de que manteria as contas “em dia” e o apoio político no Congresso, o Partido dos Trabalhadores lançou um programa social mais ambicioso ao final de 2003: o Bolsa Família, um projeto de depósitos mensais para famílias em situação de extrema pobreza, que priorizava a transferência para mulheres (as mães) e que exigia o cumprimento de atividade escolar e acompanhamento médico para garantir a manutenção do benefício. Este programa foi um dos principais mecanismos de combate à marginalização extrema no país, e teve forte impacto sobre as regiões Nordeste e Norte, que historicamente concentram o maior número de população abaixo da linha de pobreza.

Ao avançar um programa de combate à extrema pobreza, Luiz Inácio Lula da Silva acabou mexendo na no que André Singer (2012) chama de “questão setentrional”: “o estranho

arranjo político em que os excluídos sustentavam a exclusão” (SINGER, 2012, p. 12). O autor, retomando dados históricos de eleições para o Executivo e Legislativo, mostra que os partidos mais conservadores haviam logrado cultivar redutos eleitorais nas regiões mais pobres, através de diversos mecanismos, especialmente a criação de vínculos de dependência política para acesso aos serviços públicos. Assim, o PFL, herdeiro da ARENA, manteve altos índices de apoio nas urnas do Nordeste mesmo após a redemocratização. Isso mudou no primeiro governo Lula, devido, sobretudo, ao Bolsa Família. Ao unificar os programas de auxílio (Vale Gás, Bolsa Escola etc) e retirar dos níveis municipal e estadual o controle sobre a concessão destes benefícios, o governo federal dificultou a manutenção do coronelismo na região, da forma como ocorria até então.

Disso resultou um realinhamento eleitoral, como mostra Singer (2012). Nas eleições de 2006, Luiz Inácio Lula da Silva concorreu à reeleição em meio a denúncias de corrupção pelo esquema do “Mensalão” (pagamento de propina a deputados para que votassem as pautas de acordo com o governo). Abalado pelo escândalo, o candidato teve uma votação menor no Sul e Sudeste em relação a 2002, mas os votos perdidos nesta parte do país foram compensados pelo maior apoio no Norte e Nordeste (vide Gráfico 15). Esse deslocamento regional, que mostrou os primeiros sinais em 2006, se comprovaria nas eleições seguintes (2010 e 2014).

As pesquisas da época não conseguiram identificar o recorte de classe das eleições de 2006, devido, sobretudo, ao fato de que a camada “até 1 salário mínimo”, que a maioria das pesquisas toma como base, na verdade abarca uma complexidade de realidades – desde o trabalhador formal que ganha 1 salário mínimo até o beneficiário de programas de combate à extrema pobreza, que não tem carteira assinada e nem renda fixa. Segundo o Singer (2012), a parcela extremamente pobre da população brasileira nutre um antagonismo em relação às lutas dos trabalhadores formais, o que havia contribuído para afastá-la dos partidos de esquerda, em especial do candidato Lula, visto como protagonista das greves<sup>118</sup>. Conforme abordado no início desta seção, o Partido dos Trabalhadores havia galgado inserção principalmente junto aos estudantes, aos funcionários públicos e aos trabalhadores formais sindicalizados – todas categorias pelas quais esta fração de classe, que Singer (2012) define como “sobrepopulação trabalhadora superempobrecida permanente”, nutria um antagonismo.

É mister, portanto, reconhecer que o conflito de classes está condicionado no Brasil pela existência de uma vasta fração de classe que luta por aceder ao mundo do trabalho

---

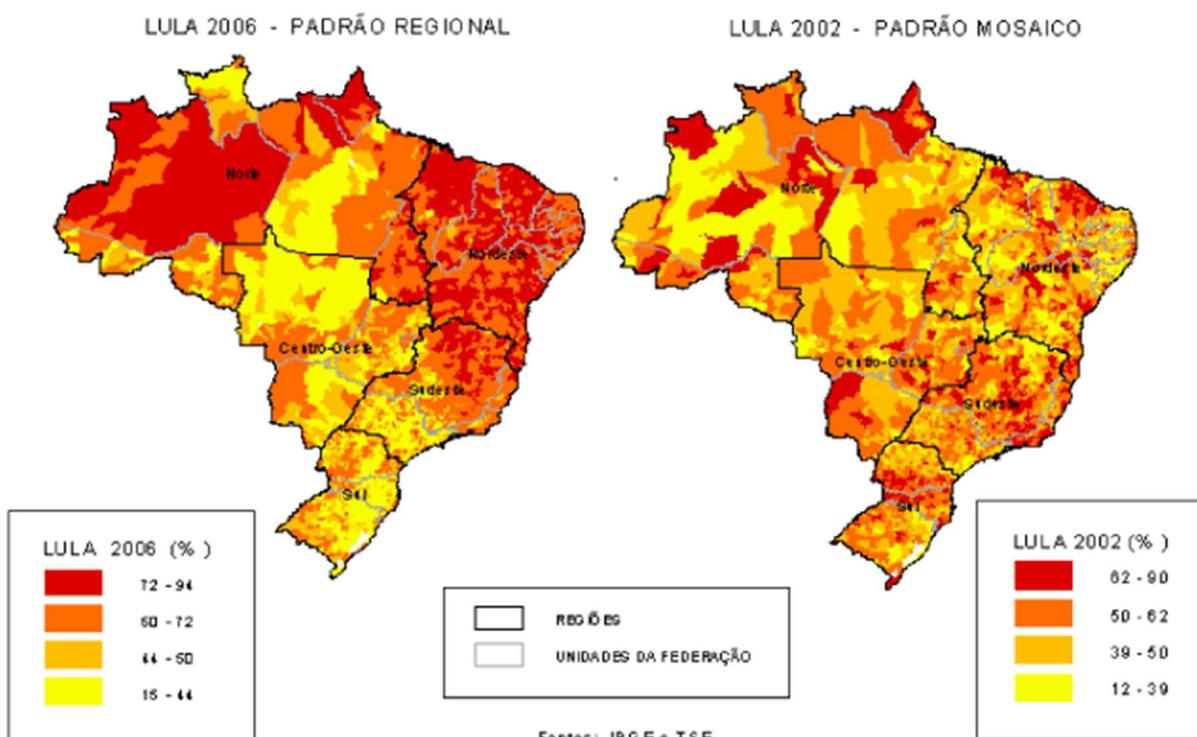
<sup>118</sup> “Em trabalhos sobre 1989 notei, entretanto, que a vitória de Collor não decorria apenas de ‘promessas fáceis’. Havia uma hostilidade às greves, cuja onda ascensional se prolongou desde 1978 até as vésperas da primeira eleição direta para presidente, e da qual Lula era, então símbolo maior. (...) Em outras palavras, ao contrário do esperado, *os mais pobres demonstravam maior hostilidade às greves do que os mais ricos*” (SINGER, 2012, p. 58), grifos do autor.

formal em regime capitalista, com todos os defeitos que ele possui, tendo estado historicamente dele excluída. Daí a relevância do que poderíamos chamar de a nossa “questão setentrional”, se considerarmos que o epicentro dessa fração de classe está no Nordeste (SINGER, 2012, p. 44).

Esta fração de classe havia sido determinante para o resultado das eleições em 1989 – quando Collor obteve o maior percentual de votos junto ao eleitorado que ganhava até 2 salários mínimos, e Lula venceu entre a população com faixa de renda mais alta. Mesmo após a recessão de 1990-1991 e a perda de apoio político de Collor, esta lógica de comportamento eleitoral não se rompeu.

Nas eleições presidenciais seguintes, de 1994 e 1998, o “conservadorismo popular”, acionado pelo medo da instabilidade, venceu Lula pela segunda e terceira oportunidade. Percebia-se, vagamente, um poder de veto das classes dominantes, o qual residia na capacidade de mobilizar o voto de baixíssima renda contra a esquerda. O que não se distinguia com nitidez eram as raízes ideológicas do mecanismo (SINGER, 2012, p. 59).

**Gráfico 15 – Padrões espaciais da votação de Lula em 2006 e 2002  
(% de votos por município no segundo turno)**



Fonte: (SOARES; TERRON, 2008)

Para Singer (2012), portanto, os brasileiros mais empobrecidos favorecem um Estado suficientemente forte para diminuir a desigualdade, porém sem ameaça à ordem estabelecida, de modo que jamais haviam confiado em Lula, cujo programa era até então interpretado como

tentativa de subverter a ordem existente. Deste modo, o voto de confiança da classe média<sup>119</sup> em 2002 foi crucial para dar início ao seu projeto político, já que sem ter conseguido chegar ao cargo para implementar seu programa de redução da pobreza e combate à miséria, não teria obtido, em 2006 – quando já não tinha mais o apoio das classes média e alta – a confiança do eleitorado popular, e assim não atrairia mais do que os “cerca de 30% de votos válidos que pareciam, então, constituir o teto do candidato, quando, na realidade, eram o teto da esquerda, socialmente limitada pela rejeição do subproletariado<sup>120</sup> no extremo inferior de renda” (SINGER, 2012, p. 36). Holzhacker e Balbachevsky (2007) reiteram esta hipótese, ao observar que, em 2002, o voto em Lula não estava especialmente associado a nenhum estrato social. Elas argumentam que foi apenas a partir de 2006 que a maior parte da população de classe baixa se mostrou mais inclinada do que os demais estratos a votar no Partido dos Trabalhadores para o principal cargo do Executivo (HOLZHACKER; BALBACHEVSKY, 2007).

A partir de 2006, o PT conseguiu quebrar a capacidade dos partidos de direita e centro-direita de mobilizarem o voto da população extremamente pobre, o que fez com que se alterasse a “questão setentrional”. Em lugar dos confortáveis redutos eleitorais de partidos como PFL, PPB, PSC, PSDB e PMDB, o Norte e Nordeste do Brasil passam a votar na esquerda como primeira opção. A análise do Gráfico 15 mostra que o apoio a Lula – antes espalhado por diversas regiões do país – passou a concentrar-se no Nordeste e no Norte, perdendo espaço no Sul, Centro-Oeste e parte do Sudeste. O aparecimento deste fenômeno forneceu as bases para que o segundo governo de Luiz Inácio Lula da Silva acelerasse a implantação do modelo “diminuição da pobreza com manutenção da ordem”.

Em suma, foi em 2006 que ocorreu o duplo deslocamento de classe que caracteriza o realinhamento brasileiro e estabeleceu a separação política entre ricos e pobres, a qual tem força suficiente para durar por muito tempo. O lulismo, que emerge junto com o realinhamento, é, do meu ponto de vista, o encontro de uma liderança, a de Lula, com uma fração de classe, o subproletariado, por meio do programa cujos pontos principais foram delineados entre 2003 e 2005: combater a pobreza, sobretudo onde ela é mais excruciante tanto social quanto regionalmente, por meio da ativação do mercado interno, melhorando o padrão de consumo da metade mais pobre da sociedade, que se concentra no Norte e Nordeste do país, sem confrontar os interesses do capital. Ao mesmo tempo, também decorre do realinhamento o antilulismo que se concentra no PSDB e afasta a classe média de Lula e do PT, criando-se uma tensão social que desmente, como veremos, a hipótese de despolarização da política brasileira pós-ascensão de Lula (SINGER, 2012, p. 15–16).

O segundo governo Lula foi marcado por um maior protagonismo do Estado tanto para o crescimento do PIB quanto para a redução da desigualdade social. Os investimentos estatais

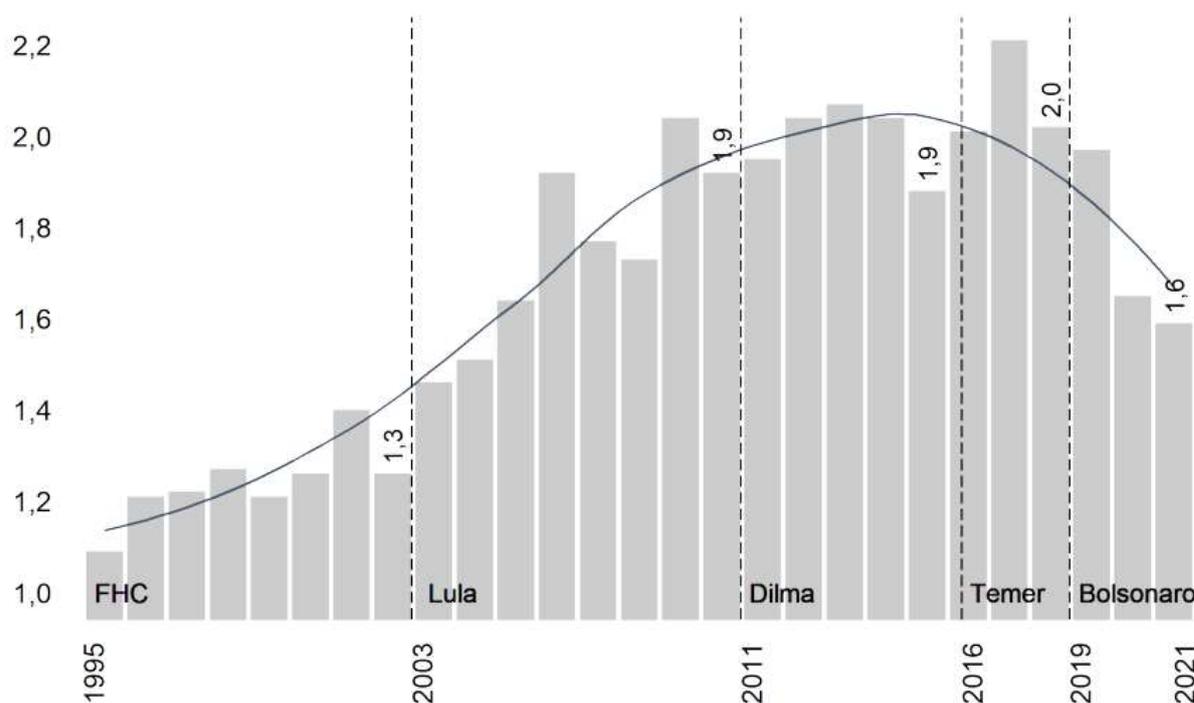
<sup>119</sup> Devido à singular desigualdade social brasileira, Singer (2012) inclui como “classe média” a parcela de população que vagamente corresponde ao que o mercado chama de “Classe C”.

<sup>120</sup> André Singer utiliza a interpretação que Paul Singer (1981) faz deste termo, que seria a ideia de uma população trabalhadora superempobrecida permanente no Brasil.

aumentaram e houve iniciativa para fortalecer as empresas e bancos públicos. Em relação à desigualdade, apesar da importância do Bolsa Família para garantir a dignidade de pessoas extremamente marginalizadas, os sucessivos aumentos no valor do salário mínimo, acima da inflação, tiveram um impacto maior na redução da desigualdade no país do que o programa social. O salário mínimo no Brasil é a base salarial para a maior parcela da população e também serve de índice para as aposentadorias.

(...) [A] literatura empírica identifica dois efeitos principais da valorização do salário mínimo sobre a distribuição de renda. O primeiro é o deslocamento de toda a distribuição salarial, isto é, o salário médio e a participação dos salários na renda da economia também se elevam. O segundo é a compressão da distribuição de renda, ou seja, a redução da diferença entre o salário mínimo e o salário médio da economia. Em outras palavras, diminui a disparidade salarial, a diferença entre quanto ganha o trabalhador mais pobre e quanto ganha em média o conjunto de trabalhadores da economia (CARVALHO, 2018, p. 20–21).

**Gráfico 16 – Número de cestas básicas que o salário mínimo pode comprar no município de São Paulo (1995 a 2021)**



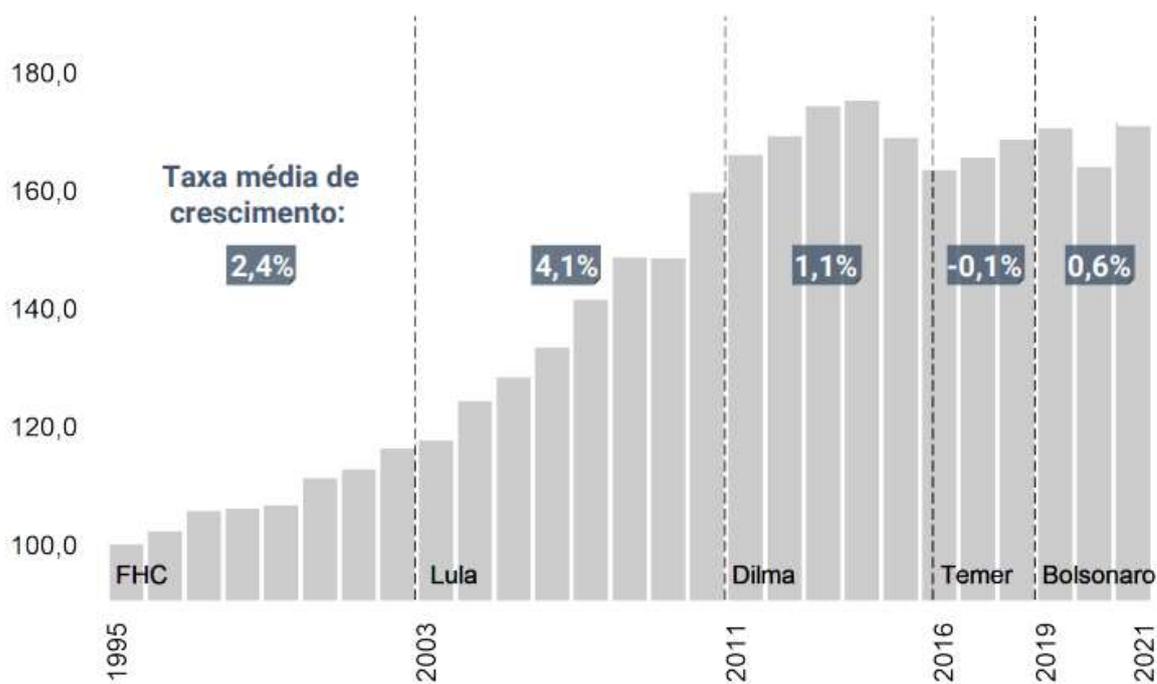
Fonte: (DIEESE, 2022).

O fortalecimento do poder de compra do salário mínimo (conforme Gráfico 16), bem como o acesso maior ao crédito (estimulado também pelo governo federal), ajudaram a expandir o potencial do mercado interno brasileiro. Além disso, houve um aumento significativo nos investimentos estatais, principalmente a partir do Programa de Aceleração para o Crescimento (PAC), lançado em janeiro de 2007, logo após a reeleição. O mercado interno e os investimentos tornaram-se os principais motores do crescimento neste segundo mandato de Lula, diferentemente do que havia ocorrido na sua primeira gestão, quando as exportações haviam

ocupado esta posição. Este cenário foi caracterizado por Carvalho (2018) como “Milagrinho”, em alusão ao “Milagre Econômico” dos anos 1970. O PAC priorizava a geração de energia (mais de 50% dos investimentos), construção de infraestrutura social e urbana, inclusive habitação e saneamento (33,9%) e infraestrutura logística (11,6%). As empresas de engenharia – que empregam grande quantidade de mão-de-obra – foram as principais beneficiadas pelos investimentos do PAC e, a partir de 2009, também pelo programa Minha Casa, Minha Vida (construção de habitações subsidiadas).

O crescimento centrado em serviços e construção civil, embora não tenha ajudado a promover avanços tecnológicos e ganhos de produtividade para a economia brasileira, teve o claro benefício de incluir no mercado de trabalho formal uma mão de obra menos qualificada, que o país tem em abundância, elevando seu poder de barganha e salário em relação aos demais trabalhadores (CARVALHO, 2018, p. 25).

**Gráfico 17 - Evolução do PIB (Índice de volume) e Taxa de crescimento médio por período - 1995 a 2021**



Fonte: IBCE; Ipea  
Obs.: 1995 = 100

Fonte: (DIEESE, 2022).

Conforme observa-se no gráfico acima, as escolhas dos dois governos Lula tiveram como consequência um crescimento do PIB acima da média dos governos anteriores e posteriores, caracterizando o período de maior crescimento médio ao longo dos últimos 26 anos e confirmando o “Milagrinho”. O aumento do emprego formal e dinamismo do mercado interno

também contribuíram para maior arrecadação fiscal, viabilizando a continuidade e expansão de programas sociais e investimentos públicos<sup>121</sup>.

Combinados, o crescimento econômico mais rápido e a distribuição de renda mais ampla levaram à maior redução da pobreza na história brasileira. De acordo com algumas estimativas, o número de pobres caiu de cerca de 50 milhões para 30 milhões num intervalo de seis anos, e o número de miseráveis foi reduzido pela metade (ANDERSON, 2020, p. 62).

A tabela abaixo é ilustrativa do impacto do segundo governo Lula. O Estado assume posição central na sua segunda gestão, como mostra a estatística de investimentos federais (que trazem como consequência um acréscimo no investimento total). Apesar da diminuição no ritmo de valorização dos preços das commodities, bem como no ritmo de crescimento das exportações, o consumo das famílias e o PIB aumentam. Com um cenário favorável na economia, Luiz Inácio Lula da Silva encerrou seu segundo mandato com um índice de popularidade de 83% (FOLHA ONLINE, 2010)<sup>122</sup>, fato inédito na história do Brasil e recorde mundial.

**Tabela 3 – Indicadores econômicos selecionados, Brasil**

	1999-2002	2003-2005	2006-2010	2011-2014	2015-2016
Salário mínimo (% ao ano, em termos reais)	1,8	6,8	5,9	3,0	1,2
Preço das commodities – FMI (% ao ano)	10,3	19,1	10,5	-7,0	-6,5
Investimentos federais (% ao ano, em termos reais)	-2,0	-4,7	27,6	1,0	-28,4
PIB (% ao ano, em termos reais)	2,3	3,4	4,5	2,3	-3,5
Consumo das famílias (% ao ano, em termos reais)	1,6	2,6	5,8	3,5	-3,8
Investimento total (% ao ano, em termos reais)	-1,2	2,0	9,1	2,2	-12,1
Exportações (% ao ano, em termos reais)	8,5	11,7	2,5	1,6	4,3
Inflação – IPCA (% ao ano)	8,8	7,5	4,7	6,2	8,5

Fonte: (CARVALHO, 2018, p. 12)

### 4.3 POLÍTICA EXTERNA “ATIVA E ALTIVA”

A posse do primeiro presidente de esquerda desde a redemocratização trouxe ventos de mudança ao Ministério das Relações Exteriores do Brasil. O quadro diplomático aumentou, novas

<sup>121</sup> Talvez o principal “gargalo” deste projeto de crescimento tenha sido a fragilidade do setor industrial brasileiro, que não foi capaz de acompanhar a crescente demanda pelo mercado interno. As consequências deste cenário se manifestaram principalmente a partir dos governos Dilma e são melhor abordadas em Carvalho (2018).

<sup>122</sup> Percentual dos entrevistados que considerava o governo “ótimo” ou “bom”.

representações foram abertas no exterior e houve um esforço pela formação de grupos de pressão com Estados de visões coincidentes para avançar temas que se encontravam em situação de impasse há anos. De forma complementar, emergiu um renovado interesse pela vizinhança, notadamente pela América do Sul, mas também pela África.

Se, entre os governos Geisel até Sarney, a política externa brasileira havia sido resistente ao estabelecimento de uma normalização de regras por organismos internacionais, e se, nos governos Collor e FHC, estas regras haviam sido incorporadas com pouca discussão ou contribuição brasileira, a partir do governo Lula a ideia passa a ser a de tornar o Brasil um ator propositivo no sistema internacional, de modo a nem obstruir as discussões – o que poderia isolar o país – nem abdicar das propostas próprias. Acreditava-se que o Brasil tinha condições de barganhar sua posição no capitalismo global. No cerne deste pensamento estava a ideia de que o cenário econômico mundial não era inflexível e que seria possível galgar um caminho mais conveniente aos interesses do país.

Para conquistar um objetivo tão ambicioso, muitas áreas de atuação deveriam ser coordenadas. Como sinaliza Visentini (2006), havia três dimensões principais na estratégia do governo Luiz Inácio Lula da Silva para a política externa: a econômica (para obtenção de recursos, e renegociação de dívidas do Brasil); a política (reafirmação dos interesses nacionais) e a social (buscando corrigir as distorções criadas pela globalização, em um paralelo com os programas domésticos de redução da desigualdade). Articulado estas três dimensões, o protagonista é o Ministério de Relações Exteriores:

O governo Lula devolveu ao Itamaraty a posição estratégica que anteriormente ocupara na formulação e execução da política exterior do Brasil, pois, no governo anterior, FHC dominara a parte política (“diplomacia presidencial”), e o ministro Malan, a agenda econômica internacional, restando ao Ministério das Relações Exteriores apenas a parte técnico-burocrática das negociações e o recebimento das críticas (VISENTINI, 2005, p. 389).

Constatar este protagonismo do Itamaraty não significa, contudo, tirar a centralidade das relações internacionais para o projeto do então presidente Lula. O Partido dos Trabalhadores debatia há anos uma proposta para as relações exteriores, e influenciou o projeto do governo nesta área. Soma-se a isso as ideias do próprio presidente – como a atenção especial a projetos de combate à fome e à pobreza; e o pensamento do seu assessor de política externa, também do PT, Marco Aurélio Garcia. A política externa não era percebida como um elemento auxiliar ao projeto de desenvolvimento daquela coalizão política, mas, ao contrário, era considerada como elemento fundamental para sua realização:

Houve o entendimento de que a política externa não poderia ser apenas um instrumento de projeção dos interesses nacionais no cenário internacional, mas que nossa inserção no mundo, sobretudo na região, teria uma incidência decisiva sobre

nosso projeto nacional de desenvolvimento. Seria um de seus elementos constitutivos (GARCIA, 2010, p. 159).

Outra peça fundamental para definir os rumos da política externa brasileira entre 2003 e 2010 foi, como não poderia ser diferente, o chanceler Celso Amorim. Diplomata, Amorim já havia ocupado o cargo de Ministro das Relações Exteriores por um curto período durante o governo Itamar Franco e também havia sido assessor de Azeredo da Silveira, o Ministro das Relações Exteriores de Ernesto Geisel (SCOREL; MELO E SILVA; LAMARÃO, 2010). Sua experiência na articulação política foi fundamental para colocar em prática as iniciativas de coordenação lideradas pelo Brasil no período. Amorim ficara conhecido na comunidade internacional por ter enfrentado os Estados Unidos e países europeus na Organização Mundial do Comércio, na questão das patentes farmacêuticas. Com fama de negociador duro e construtor habilidoso de alianças (lograra uma coalizão bem-sucedida com a Índia na questão dos fármacos), o perfil de Amorim encaixava-se perfeitamente no que o presidente Lula buscava.

O que Celso Amorim propunha para a política externa brasileira era um comportamento “ativo e altivo”. Isso significava, por um lado, que o Brasil deveria, mais do que assinar tratados, buscar a realização dos mesmos, ou seja, garantir a realização prática do que fora acordado. Por outro lado, significava que o Brasil não iria simplesmente aceitar uma agenda imposta, mas contribuiria de forma propositiva com a comunidade internacional.

Uma das primeiras ações foi na Venezuela, quando o Brasil encaminhou ajuda ao país vizinho que enfrentava uma greve geral de quase dois meses mantida pela oposição contra o governo do presidente Hugo Chávez. Além disso, propôs a criação de um Grupo de Países Amigos da Venezuela, em apoio à mediação da OEA (o grupo incluiu Brasil, EUA, Chile, México, Portugal e Espanha). A proposta brasileira gerou críticas da oposição daquele país e certo desconforto por parte dos EUA. Washington foi surpreendida pela agilidade da diplomacia brasileira e procurou assumir a iniciativa como forma de minimizar a emergente liderança sul-americana do Brasil. (...) Ao Brasil não interessava o caos político ou econômico em suas fronteiras (como já acontece em relação ao conflito na Colômbia), com um colapso da economia venezuelana ou uma guerra civil, que poderiam vir a ocorrer (VISENTINI, 2005, p. 390–391).

Projetos que haviam sido iniciados no momento de inflexão da política externa de FHC e que dialogavam bem com a nova orientação para as relações internacionais do Brasil, foram aprofundados. A integração física sul-americana, lançada no governo anterior, foi qualificada, através da abertura de linhas de crédito do BNDES específicas para esta finalidade. Por outro lado, aproveitando a coordenação política gerada pela questão dos antirretrovirais alguns anos antes, Brasil, Índia e África do Sul criaram em junho de 2003 um espaço de diálogo de alto nível, que viria a se chamar Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS). Como mostra Visentini (2005), embora FHC tenha dado os primeiros passos para um discurso crítico em

relação ao sistema internacional nos seus últimos anos de governo, a falta de base política limitou os avanços reais desta agenda, que só viriam a se concretizar com o novo presidente.

O debate sobre desigualdade, um dos pilares da campanha do Partido dos Trabalhadores à Presidência, foi levado pelo Brasil também ao cenário internacional. Num contexto de crise e transição no sistema internacional, os diplomatas brasileiros exploraram as oportunidades para inserir esta agenda nas discussões de organizações já existentes, ao mesmo tempo que também encontraram espaço para a construção de novas coalizões. Grupos de articulação política como o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), o grupo BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), as Cúpulas América do Sul-Países Árabes (ASPA) e América do Sul-África (ASA) são exemplos desta iniciativa. Nestes esforços, o Brasil explorava seu *status* de potência conquistado entre os países em desenvolvimento e pouco explorado até então (VISENTINI, 2016, p. 80).

Independentemente dos desdobramentos formais dessas iniciativas (que, no caso da ASPA, não foram insignificantes), elas serviram para aproximar países em desenvolvimento de diferentes regiões, cuja cultura, história e, principalmente, carências e aspirações têm fortes pontos de contato, mas que só se falavam entre si – se tanto – em foros multilaterais. Também propiciaram maior projeção ao Brasil nessas regiões. Não por acaso, Lula foi o convidado de honra de uma cúpula da União Africana em Sirte. Eu próprio fui recebido como observador em uma reunião de chefes de Estado árabes em Argel, na esteira da visita que fiz a dez países em preparação à Aspa, no início de 2005. Mesmo com relação às nações mais distantes do Extremo Oriente, iniciamos contatos formais entre o Mercosul e a Asean, ainda em estágio embrionário (AMORIM, 2013).

Uma das iniciativas mais ilustrativas da característica propositiva da nova política externa brasileira foi o papel de liderança do Brasil na formação de grupos de pressão pra questões comerciais, como o G-20<sup>123</sup> na Organização Mundial do Comércio (OMC). O Brasil historicamente pautava sua posição em matéria agrícola na OMC pela aliança do Grupo de Cairns, liderado pela Austrália, ainda que buscando demonstrar compreensão com as necessidades de outros países em desenvolvimento. Entretanto, a partir a gestão Lula-Amorim, e com Luiz Felipe de Seixas Corrêa como representante do Brasil junto à organização, o país optou pela coligação com a Índia, África do Sul, Argentina e outros países em desenvolvimento, em detrimento da Austrália.

Apesar das resistências, logo ficou patente, para o USTR [Representante de Comércio dos EUA] e o Comissário Europeu, que lidar com o G-20, sob a firme liderança do Brasil, seria uma inevitabilidade. O que nossos sócios/adversários não esperavam era a demonstração de unidade do grupo na sala de reuniões, com países específicos designados para tratar de determinados temas, evitando-se dessa forma cacofonias ou

---

<sup>123</sup> O G-20 é um grupo de países em desenvolvimento criado em 20 de agosto de 2003, na fase final da preparação para a V Conferência Ministerial da OMC, realizada em Cancún, entre 10 e 14 de setembro de 2003. Era formado, em 2003, por: África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Colômbia, Cuba, Egito, Equador, Filipinas, Guatemala, Índia, Indonésia, Malásia, México, Nigéria, Paquistão, Paraguai, Peru, Tailândia e Venezuela.

opiniões divergentes. A articulação do G-20 como um grupo de países em desenvolvimento com a capacidade não só de dizer “não”, mas de formular propostas operativas e realistas na questão agrícola, foi percebida como um fato novo e (para muitos) promissor (AMORIM, 2013).

Observando pelo sentido oposto, isto é, os projetos a que a nova gestão das relações exteriores manifestou resistência, o mais notável foi o da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA), o que contribuiu para reforçar o entendimento de que o país buscava um novo tipo de inserção internacional, mais qualificado e diversificado. O Brasil buscou pressionar as negociações da ALCA para evitar que, a pretexto do acordo global único (*single undertaking*), “eventuais violações (reais ou supostas) das normas sobre patentes ou direitos autorais viessem a ser objeto do sistema de solução de controvérsias regional e, no limite, estivessem sujeitas à chamada ‘retaliação cruzada’” (AMORIM, 2013). Em 2005, o projeto da ALCA foi virtualmente abandonado, o que abriu espaço para o Brasil na América do Sul.

Para concretizar o projeto de política externa “ativa e ativa”, o Brasil realizou dois movimentos simultâneos. Por um lado, buscou somar forças junto a outros países em desenvolvimento com dimensões análogas à sua. Assim, manteve a articulação com a África do Sul e Índia (iniciada no governo FHC), mas também se aproximou da China e da Rússia. Embora diversos do ponto de vista do modelo político, econômico e nos níveis de capacidade industrial e tecnológica, estes cinco países se caracterizavam por terem um parque industrial relativamente desenvolvido, um território extenso e rico em recursos, um PIB em rápido crescimento, mas população ainda largamente empobrecida. Com o mote comum da necessidade de maior participação nos espaços de decisão política e econômica internacionais, o Brasil uniu-se a estes Estados em plataformas como IBAS, BRICS e G-20 financeiro<sup>124</sup>.

Num segundo movimento, o Brasil buscou coordenação política junto a Estados que compartilhassem da sua demanda por melhores condições de inserção no mercado internacional, tanto no sentido de valorização dos produtos primários, quanto no da igualdade de competição comercial (fim dos subsídios agrícolas, acordos sobre barreiras fitossanitárias etc). Assim, duas regiões despontaram como fundamentais: a América do Sul<sup>125</sup> e a África.

---

<sup>124</sup> “O Grupo dos Vinte (G20), que representa aproximadamente 80% do PIB mundial, 75% do comércio global e 60% da população do planeta, foi criado, em 1999, em resposta às crises financeiras no México (1994), na Ásia (1997) e na Rússia (1998). O G20 foi concebido, inicialmente, como um fórum de diálogo informal entre ministros de finanças e presidentes de bancos centrais, com o objetivo de reunir as maiores economias avançadas e emergentes para discutir estratégias de estabilização do mercado financeiro global. Após a crise financeira global de 2008, os países do G20 decidiram elevar o nível de participação das autoridades para Chefes de Estado e de Governo. Desde então, a agenda do G20 foi ampliada para além da esfera econômico-financeira, passando a incluir temas referentes ao desenvolvimento econômico e social sustentável” (BRASIL, 2021).

<sup>125</sup> O então chanceler Celso Amorim explica porque os esforços de aproximação do Brasil foram voltados à América do Sul em específico, e não à América Latina como um todo: “Faço aqui uma pequena digressão para notar que a expressão “América do Sul” não figurava, tanto quanto eu soubesse, nos programas do PT, que

Ainda que se aproximasse a passos largos da Ásia, a história do Brasil compartilhava muito mais pontos em comum com seu entorno latino-americano e africano (especialmente África Austral), do que com os países asiáticos. A colonização da América do Sul e da África havia sido marcada pelo uso exploratório do solo, tanto para a agricultura quanto para a mineração, o que deixara um passivo de distribuição desigual da terra e produção voltada à exportação – problemas comuns tanto aos sul-americanos, quanto aos africanos. O endividamento com o FMI e a realização de políticas neoliberais também marcaram a história dos Estados dos dois lados do Atlântico Sul, que igualmente compartilhavam a decepção com as reformas de ajuste estrutural, cujos resultados deixaram a desejar. Por fim, a proximidade cultural, inclusive do idioma, em alguns casos, facilitava o trabalho de coordenação política. Estes dois espaços – América do Sul e África – foram fundamentais para formar grupos de pressão como o G-20 comercial, bem como fóruns regionais e inter-regionais como a Unasul, ASPA e ASA.

Uma das primeiras ações do novo Ministro de Relações Exteriores foi dividir, no âmbito organizacional do Itamaraty, o Departamento da África e do Oriente Médio, de modo a dar origem a mais um departamento, voltado unicamente ao continente africano (VISENTINI, 2016). Também a nível institucional, foram inauguradas 17 novas embaixadas brasileiras na África, o que colocou o Brasil, ao final do mandato de Lula da Silva, na quarta posição mundial em número de representações diplomáticas no continente, totalizando 35. Outro exemplo da importância atribuída à África é a quantidade de vezes que Lula visitou o continente durante seu mandato: foram 11 viagens, 21 países visitados, alguns mais de uma vez, somando 29 visitas de Estado a nações africanas. No sentido inverso, 27 países africanos visitaram o Brasil.

As relações Brasil-África tiveram três eixos principais de atuação: político (cúpulas, encontros etc, para articular alianças em diversas organizações internacionais), comercial e de cooperação. Enquanto que o fluxo comercial entre Brasil e África correspondia, em 2003, a US\$2,4 bilhões de dólares, em 2006 já chegara a US\$7,5 bilhões de dólares e em 2008 atingiria US\$10,2 bilhões de dólares (VISENTINI, 2013, p. 98). Em termos de cooperação, mais da metade do orçamento da Agência Brasileira de Cooperação foi destinada à África. As maiores iniciativas de cooperação foram a abertura, em 2006, de um Escritório Regional da Empresa

---

mecanicamente reproduziam sempre “América Latina”. Embora a integração latino-americana seja, além de um princípio constitucional, um objetivo legítimo, estava claro para mim que, dadas as diferentes situações geopolíticas, tal objetivo só poderia ser atingido – se o fosse – no longuíssimo prazo. Havia, na época, basicamente dois projetos de integração. O primeiro era o de uma ampla associação hemisférica, representado pela Alca. No entender do governo, esse projeto nos deixaria subordinados à maior potência do mundo, que está em nosso hemisfério. O segundo projeto era a formação de um espaço econômico-político sul-americano. Do nosso ponto de vista, era de certa forma uma expansão do Mercosul, com adaptações. Apesar das óbvias dificuldades – políticas e técnicas –, a integração sul-americana sempre me pareceu um objetivo factível” (AMORIM, 2013).

Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) em Acra (Gana) e a instalação, em 2008, de escritório da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) em Maputo (Moçambique), além da abertura de centros de formação profissional do SENAI em Angola, Cabo Verde e Guiné-Bissau. Também foram perdoadas dívidas de vários países e concedidos empréstimos (VISENTINI, 2010).

Cabe notar que a aproximação com o continente africano não ocorreu sem resistências. Assim como ocorrera no período Azeredo da Silveira, quando o Brasil reconheceu a independência de Angola governada pelo MPLA, a política de aproximação com o continente na gestão Amorim também foi alvo de fortes críticas internas. Estas críticas ligavam-se tanto à imagem estigmatizada do continente (pobreza, corrupção, guerras), à dificuldade em perceber a emergência de novos atores internacionais dignos da atenção do Brasil (além da América do Norte e Europa Ocidental, históricos parceiros) e também aos embates domésticos que dialogavam em alguma medida com esta aproximação (a adoção de políticas raciais afirmativas, como as cotas para negros das universidades, por exemplo).

Para muitos, as relações com a África comprovavam a dimensão solidária do programa social do presidente Lula, numa extensão internacional das ações nacionais, enquanto outros consideravam essas relações apenas uma “diplomacia de prestígio”, com desperdício de tempo e dinheiro. Outros (especialmente críticos de esquerda), ainda, as consideravam pela ótica da “diplomacia de negócios”, uma espécie de *imperialismo soft*, que se diferenciaria da presença chinesa na África apenas na sua forma e intensidade (VISENTINI, 2016, p. 77).

#### 5.4 AS EMPRESAS BRASILEIRAS NA ÁFRICA DE 2003 A 2010

Apesar de o século XXI ter inaugurado um cenário econômico mais promissor para os países em desenvolvimento, o intercâmbio comercial e o fluxo de investimentos entre o Brasil e os Estados africanos continuaram a refletir, no início dos anos 2000, a paralisia da década anterior. Os programas de ajuste estrutural implementados na maioria dos Estados africanos nos anos 1990 continuavam a limitar a sua capacidade de atuar como propulsores das economias locais. As obras de infraestrutura, que haviam sido protagonistas da atuação de multinacionais brasileiras no continente, foram reduzidas. Dificuldades de financiamento haviam inviabilizado projetos mais ambiciosos de extração mineral.

A partir da posse de Luiz Inácio Lula da Silva, um projeto de reaproximação política é traçado. Este estreitamento do diálogo, logo depois acompanhado pela disponibilidade de capitais (devido ao impacto da revalorização das *commodities*) constituiriam o “terreno fértil” necessário para a retomada da internacionalização de empresas brasileiras para o continente africano. Entretanto, à diferença do que ocorreu entre os anos 1970 e 1980, quando a grande propulsora dos negócios brasileiros na África foi a Petrobras, este novo momento de investimento brasileiro na África teria menos relação com o papel estratégico do petróleo. No

início do século XXI, a construção pesada é que foi a grande protagonista do processo de internacionalização.

Neste novo momento, os contratos de *countertrade*, tão populares no ápice da internacionalização de empresas brasileiras nos anos 1970 e 1980, tornam-se praticamente inexistentes. O Brasil passava por um momento de disponibilidade de dólares, principalmente devido à revalorização de *commodities* agrícolas. Isto tornou possível a abertura de linhas de financiamento, sobretudo através do BNDES, para a exportação de serviços brasileiros<sup>126</sup>. Por outro lado, ao contrário do hiato dos anos 1990, nos anos 2000 o governo brasileiro mobilizou a sua estrutura burocrática – notadamente o Itamaraty, mas não exclusivamente – para fortalecer laços com o continente africano. A África foi citada já no discurso de posse do novo presidente, como área de atenção especial para o Brasil. Este movimento, que não enfrentou hesitação ou recuo durante os dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva, foi o segundo elemento determinante para a renovação do interesse brasileiro por investimentos na África.

#### 5.4.1 Vale

Conforme visto no capítulo anterior, a Companhia Vale do Rio Doce já havia iniciado estudos sobre a mineração de carvão na região de Tete, em Moçambique, nos anos 1990. Com a constatação de que a exploração mineral só seria rentável caso houvesse amplo investimento (em ferrovias e portos) para viabilizar o escoamento da produção, o projeto ficou paralisado (OSS, 1993, p. 115). Em 2003, contudo, a CVRD renovou seu interesse na região ao investir US\$ 3 milhões junto à financeira sul-africana IDC (Industrial Development Corporation) e à mineradora Iscor<sup>127</sup> para atualizar os estudos de pré-viabilidade que havia feito nos anos 1990. O projeto da exploração de carvão alinhava-se às diretrizes do NEPAD (*New Partnership for Africa's Development*) (CVRD, 2003), o que pode ter incentivado a empresa brasileira a apostar no seu potencial para obtenção de financiamento.

Em novembro de 2004, a CVRD venceu a concorrência internacional para exploração de carvão em Moatize, com investimento total previsto de US\$1 bilhão. A empresa comprometeu-se a deixar 15% da produção de carvão no país africano (YAGER, 2007a) – a intenção era

<sup>126</sup> “O BNDES não financia projetos no exterior, mas somente as exportações brasileiras de bens e serviços, entre eles, os destinados a obras no exterior. Quando se menciona a construção de um gasoduto na América do Sul ou de uma hidrelétrica na África, o que está sendo financiado é apenas a parte exportada pelo Brasil, por meio de produtos pós-embarque, com o objetivo de gerar empregos e divisas no país. Os demais gastos no país importador e em terceiros países não são financiados pelo BNDES e, portanto, devem contar com outras fontes de financiamento, que podem incluir recursos orçamentários do país importador, bancos comerciais locais ou internacionais, assim como bancos multilaterais” (BNDES, 2017, p. 214).

<sup>127</sup> A Iscor era uma mineradora sul-africana que foi comprada pelo grupo LNM Holdings – posteriormente ArcelorMittal.

exportar o restante para o Brasil, onde a indústria siderúrgica carece de carvão. O projeto de exploração também contemplava a construção de uma usina termoeétrica, um terminal portuário e a reabilitação de ferrovias, o que pode ter contribuído para a vitória da Vale, uma vez que a empresa já possuía naquele momento larga experiência na movimentação de consideráveis volumes de carga (CVRD, 2004). Com a obtenção do aval do governo moçambicano, a empresa brasileira iniciou os estudos de viabilidade técnica e financeira, primeira etapa dos compromissos, concluída em novembro de 2006 ao custo de US\$80 milhões (CVRD, 2006).

No início dos anos 2000, a empresa brasileira também estava atenta ao potencial de extração de manganês no sudeste do Gabão. A CVRD montou uma subsidiária no país chamada *Compagnie Minière des Trois-Rivières* (CMTR) em 2003 (JEUNE AFRIQUE, 2005). Em 2004, a CVRD dedicou US\$5 milhões à pesquisa mineral exploratória no depósito de Okondja (BERMÚDEZ-LUGO, 2007a) e no ano seguinte colocou em operação uma planta piloto de extração de manganês em Franceville, enquanto elaborava um estudo de viabilidade econômica e técnica sobre a exploração mineral na região (BERMÚDEZ-LUGO, 2007b). Paralelamente, a CMTR iniciou em 2005 um estudo de viabilidade técnica e econômica para extração de minério de ferro no depósito de Belinga, no nordeste do país, mas o consórcio vencedor dos direitos de exploração acabou sendo seu concorrente chinês (AGÊNCIA ESTADO, 2006). O revés para a extração de ferro acabou fazendo a empresa brasileira congelar também os investimentos na exploração do manganês (AFP, 2006, p. 2006). Em 2010, a multinacional manifestou seu interesse em deixar o país (NDJIMBI, 2012), e a licença de exploração de manganês passou para a australiana BHP Billiton.

Em 2005, a CVRD mudou seu nome para Vale e iniciou um período de franca expansão e investimentos, passando de quarta para segunda maior mineradora do mundo, atrás apenas da BHP Billiton, ao adquirir a canadense Inco, segunda maior produtora mundial de níquel, que detinha operações no Canadá, Indonésia e Nova Caledônia (FOLHA ONLINE, 2006). Em 2007, a brasileira comprou a australiana AMHI Holdings e atingiu US\$151,7 bilhões em valor de mercado, tornando-se a maior empresa privada da América Latina (VALE, 2008a). No mesmo ano, após aprovação do seu plano de desenvolvimento, a Vale firmou o contrato de exploração de Moatize com o governo de Moçambique, com duração de 25 anos prorrogáveis por mais 25 (CVRD, 2007). O projeto previa investimento de US\$1,3 bilhão, incluindo a construção de uma das maiores plantas de lavagem de carvão do mundo, com previsão de início da produção em 2010 (VALE, 2009a).

Outras mineradoras também se interessaram pela exploração de carvão na região de Tete. A australiana Riversdale Mining comprou licenças de exploração de carvão em Moatize em 2006 (YAGER, 2009). A britânica Central African Mining and Exploration Company plc (CAMEC), que já detinha propriedades na região, iniciou estudos exploratórios em 2007 (YAGER, 2010a). No mesmo ano, a indiana Tata Steel comprou 35% de participação nas licenças de Benga e Tete que estavam sob administração da Riversdale, formando uma *joint-venture* e iniciando estudos de viabilidade (idem). Em fevereiro de 2008, a indiana Global Steel Holdings adquiriu uma licença de cinco anos para exploração de carvão na província de Tete, renovável por mais cinco anos (YAGER, 2010b). Outra mineradora indiana, a estatal Coal India, ganhou a concessão de duas outras licenças em Tete, nas áreas A1 e A2, em março de 2009 (YAGER, 2011) e no ano seguinte a australiana Beacon Hill Resources adquiriu a mina então chamada “Chipanga XI” (YAGER, 2012), a única em operação no país antes do processo de privatização, operada pela estatal Carbomoc e produzindo 60.000 Mt/ano<sup>128</sup>.

A Vale investiu US\$97 milhões em Moatize em 2008 (VALE, 2007), US\$444 milhões em 2009 (VALE, 2008b) e US\$595 em 2010 (VALE, 2009b). A mina tornou-se operacional e o carvão começou a ser exportado em 2011 – a mercadoria foi, neste primeiro momento, despachada pelo porto de Beira, utilizando a ferrovia Sena-Beira (que outras as multinacionais operando em Tete também utilizavam). Contudo, à medida que a empresa brasileira avançou na construção da mina de Moatize, tornou-se claro que a capacidade do terminal de carvão do porto de Beira não seria suficiente para atender à quantidade de mercadoria a ser exportada. Assim, para viabilizar a expansão do projeto, a Vale e o governo de Moçambique começaram a estudar a possibilidade do uso de um porto alternativo, com maior capacidade logística (CASTRO, 2010). O Porto de Nacala, no norte do país, tinha profundidade adequada para viabilizar o acesso de navios de grande porte e podia ser integrado à linha férrea, o Corredor de Desenvolvimento do Norte (CDN)<sup>129</sup>. O custo de adaptação e construção de infraestrutura era estimado em US\$4,4 bilhões (VALE, 2013).

Para realizar o projeto do corredor logístico, a Vale exerceu sua opção de comprar 51% de participação na Sociedade de Desenvolvimento do Corredor do Norte (SDCN) que, por sua vez, é acionista majoritária do CDN e da Central East African Railways (CEAR)<sup>130</sup> – dois sistemas que se conectam justamente perto da região de Moatize (VALE, 2010a). A multinacional

---

<sup>128</sup> A título de comparação, a mina de Moatize, operada pela Vale, no seu primeiro ano de exploração atingiu a marca dos 11.000.000 Mt/ano (YAGER, 2013).

<sup>129</sup> A CDN é responsável pela concessão de um trecho de 872km conectado Entrelagos, na província de Niassa (fronteira com o Malawi) ao porto de Nacala, na província de Nampula.

<sup>130</sup> A CEAR detém a concessão do sistema ferroviário do Malawi, com 797km de linhas férreas.

brasileira então investiu US\$298 milhões em 2011 (VALE, 2010b); US\$691 milhões em 2012 (VALE, 2011) e mais de US\$1 bilhão em 2013 (VALE, 2012a), em um trabalho que envolveu inclusive, em alguns trechos, desminagem (CDN, 2016). O corredor logístico tem potencial para conectar dois Estados vizinhos sem saída para o mar – Malawi e Zâmbia – ao porto de Nacala, um terminal de águas profundas que permite o acesso de navios de grande calado. Além disso, a conexão ferroviária entre Cuamba e Entre Lagos, na fronteira com o Malawi, que encontrava-se interrompida desde 1984 devido à guerra civil, voltou a funcionar, inclusive com transporte de passageiros (RFI, 2017).

O Corredor Logístico de Nacala também poderia beneficiar um outro projeto da Vale na África: a exploração de cobre na Zâmbia. Em dezembro de 2008, a Vale informou que havia finalizado negociações para adquirir, por CAD\$81 milhões, metade da participação da sul-africana African Rainbow Minerals em três projetos de exploração mineral de cobre<sup>131</sup>, na Zâmbia e na República Democrática do Congo (VALE, 2008c). O projeto mais avançado da joint-venture resultante da transação era a exploração de cobre em Konkola North, Zâmbia, no qual a Vale investiu US\$50 milhões em 2010 (VALE, 2009b) e US\$80 milhões em 2011 (VALE, 2010b). A mina de Konkola começou a produzir em outubro de 2012 (VALE, 2012b).

Além de Zâmbia, RDC, Moçambique e Gabão, a Vale também se envolveu em um ambicioso projeto de exploração de minério de ferro na Guiné, numa empreitada que acabou lhe custando caro. O depósito de Simandou, na África Ocidental, é considerado o último depósito de minério de ferro de alta qualidade, comparável ao de Carajás, no norte do Brasil. O governo da Guiné abriu concorrência internacional para a exploração mineral da área, com o condicionante de que o consórcio vencedor deveria investir numa solução logística para o escoamento da produção, inclusive a reabilitação da ferrovia Transguineense. Estimava-se que Simandou se tornaria a maior mina de minério de ferro e projeto de infraestrutura integrado da África, o que permitiria à Vale consolidar sua posição como principal fornecedora de minério de ferro no mundo (VALE, 2010b). Apenas em 2011, primeiro ano do projeto, a projeção era investir mais de US\$800 milhões. Em fevereiro, a Vale anunciou o início da construção da linha férrea de Conacri a Kankan (BERMÚDEZ-LUGO, 2013).

A Vale havia entrado no negócio de Simandou ao comprar 51% de participação nas concessões Simandou South/Zogota e Simandou North (blocos 1 e 2) da empresa britânica BSG Resources (SOTO-VIRUET, 2012). Entretanto, em abril de 2014 o governo guineense revogou a licença, por ter constatado irregularidades – o governo alegava que a BSG havia obtido as

---

<sup>131</sup> Os três projetos eram: Konkola North, possivelmente o segundo maior depósito de cobre da Zâmbia; Kalumines, mina de cobalto e cobre na RDC; e Mwambashi, na Zâmbia.

licenças de forma ilegal<sup>132</sup>. A BSG foi banida de se candidatar novamente à exploração do projeto, mas a Vale, que já tinha empenhado mais de US\$500 milhões, foi isentada do processo, uma vez que não foram encontradas irregularidades da sua parte (BERMÚDEZ-LUGO, 2017). Entretanto, a mineradora australiana Rio Tinto – antiga detentora dos direitos de exploração dos blocos 1 e 2 – aproveitando a situação, decidiu mover uma ação contra a Vale e a BSG, por considerar-se lesada com o episódio. Em 2022, o processo ainda estava em andamento.

Entre Gabão, Moçambique, Zâmbia, RDC e Guiné, a Vale foi a empresa brasileira que mais investiu na África no início do século XXI. No caso de Moçambique, a multinacional brasileira assumiu em 2012 a posição de principal investidora no país – à frente de Portugal, África do Sul e China (ROSSI, 2013). Colhendo em alguns casos os frutos de um relacionamento cultivado desde quando era uma empresa estatal, a Vale conseguiu galgar espaço para disputar com multinacionais australianas e chinesas concessões para mineração no continente africano.

#### 5.4.2 Odebrecht

A segunda maior empresa brasileira no continente africano nos anos 2000 era a Odebrecht. Ao final de 2002, a construtora baiana empregava 5 mil pessoas em Angola e estava presente em três setores: construção civil, mineração de diamantes e exploração de petróleo (ANTUNES, 2002). O envolvimento da multinacional brasileira com a construção da hidrelétrica de Capanda, que finalmente foi inaugurada em 8 de novembro de 2006 (PRESIDENTE ANGOLANO INAUGURA CAPANDA, 2006), dezenove anos após o início das obras, teve um significado profundo para ambas partes envolvidas. E não simplesmente em decorrência dos desafios causados pela guerra, mas também porque o próprio projeto da hidrelétrica tinha um grande peso para o “renascimento” do país africano:

Originalmente, a meta do Governo do Presidente José Eduardo dos Santos é fazer com que o Aproveitamento Hidrelétrico de Capanda alavanque o desenvolvimento do país. E não só com a geração de energia, que permitirá o desenvolvimento industrial, mas também com o aproveitamento integral da Bacia do Kwanza, incluindo expansão rural, irrigação, pesca e turismo (ANTUNES, 2002, p. 46).

Conforme visto no capítulo anterior, a partir da barragem de Capanda, e dos desafios que a empresa brasileira teve de enfrentar na sua construção, a Odebrecht acabou se envolvendo em várias outras áreas: saneamento, com o projeto Águas de Luanda; urbanização, com o projeto

---

<sup>132</sup> A BSG, de propriedade do empresário israelense Beny Steinmetz “adquiriu os direitos do projeto de minério de ferro de Simandou em 2008, antes do governo da Guiné retomar esses direitos em virtude de uma investigação de corrupção sobre os meios usados pelo empresário israelense para obter o contrato” (VALE ACUSA STEINMETZ DE FRAUDE EM ACORDO DE US\$ 2,5 BI POR SIMANDOU, NA GUINÉ, 2022).

Luanda Sul; mineração de diamantes; exploração de petróleo; e até mesmo apoio logístico às missões de paz da ONU. Mesmo no final dos anos 1980 e na década de 1990, quando o Brasil passava por um período de grandes dificuldades econômicas, a Odebrecht logrou expandir as suas operações em Angola. Ao longo dos anos 2000, projetos da década anterior continuaram – como a extração de diamantes, prospecção de petróleo, urbanização e saneamento em Luanda – e muitos outros foram iniciados, inclusive em províncias angolanas onde a Odebrecht ainda não havia atuado. É inegável que novas linhas de crédito do Brasil para o governo angolano contribuíram para a assinatura de novos contratos de Angola com a Odebrecht. Porém, um outro fator foi tão importante quanto: o fim da guerra civil, em 2002, que impulsionou o país a investir pesadamente na sua reconstrução. Além de empréstimos brasileiros, Angola também buscou crédito da Alemanha, Estados Unidos e outros países para financiar suas obras de infraestrutura.

O profundo envolvimento da Odebrecht com Angola revelou-se patente, além das grandes obras, na forma de instituições culturais de cuja construção participou. A empresa brasileira foi uma das inicialmente cotadas para erigir o Memorial Dr. António Agostinho Neto, em Luanda, que guarda os restos mortais do “Pai da Nação” – e chegou a iniciar os trabalhos de adaptação e modernização do projeto original soviético<sup>133</sup> (ANTUNES, 2002). Apesar de não ter sido a escolhida neste contrato, a Odebrecht acabou construindo o Centro Cultural António Agostinho Neto em Ícolo e Bengo, cidade a 60km de Luanda que teve importante papel na luta de libertação do país. O centro foi inaugurado em 2009<sup>134</sup>.

Luanda, contudo, continuou sendo, no início dos anos 2000, o foco principal de atividades da Odebrecht Angola. Lá a empresa construiu, em 2006, um novo condomínio, chamado Riviera Atlântico, com 101 lotes, aos moldes do que havia feito no condomínio Atlântico Sul (BARREIRO, 2006). Ainda na região de Luanda Sul, em 27 de março de 2007 a Odebrecht inaugurou o primeiro shopping center de Angola, o Belas Shopping, com 21 mil m<sup>2</sup> de área construída, em sua primeira etapa (ODEBRECHT, 2007). Nas redondezas, a empresa também construiu um conjunto de prédios de escritórios, o Belas Business, no centro dos quais erigiu o edifício-sede das suas operações angolanas. No ano seguinte, em parceria com a empresa angolana Sakus Participações, a Odebrecht Angola foi contratada pela subsidiária local da

---

<sup>133</sup> Além do mausoléu, onde são mantidos os restos mortais do líder, o espaço abriga uma torre de 120 metros de altura, que pode ser vista de várias partes de Luanda, salas de exposições, biblioteca e espaço para eventos. O memorial havia sido encomendado pelo governo angolano ao Instituto de Projetos da URSS na década de 1980, com a função de acolher os restos mortais do presidente (MAAN, [s. d.]). Sua pedra fundamental foi lançada em 1982, porém as obras foram paralisadas devido à guerra civil e falta de verbas. A retomada da construção ficou inicialmente a cargo da Odebrecht, que adaptou e “modernizou” o projeto original. Contudo, posteriormente, o governo angolano passou a responsabilidade sobre a construção à norte-coreana Mansudae Art Studio.

<sup>134</sup> Curiosamente, dez anos antes, em 1999, a Odebrecht concluía as obras do Centro Cultural Casa de Angola na Bahia, na cidade de Salvador.

norte-americana Chevron, a Cabinda Gulf Oil Company, para construir um condomínio de 100 casas em Luanda (CONQUISTADO CONTRATO PARA CONSTRUÇÃO DE CONDOMÍNIO EM LUANDA, 2008).

Entretanto, as obras de maior impacto social para a população da capital, executadas pela Odebrecht, estavam ligadas a dois projetos: o Águas de Luanda e o Programa de Saneamento Básico de Luanda. O primeiro, que visava fornecer água tratada nos padrões estabelecidos pela OMS, entrou em 2005 em sua terceira fase, com instalação de nova adutora e expansão da rede domiciliar e ligações domésticas. Este projeto havia sido iniciado no ano 2000, viabilizado graças a um empréstimo do Banco do Brasil, que financiou 85% do montante dispendido (PRESIDENTES DO BRASIL E DE ANGOLA SE REÚNEM, 2007). Já no programa de saneamento, a construtora brasileira executava a requalificação da região de Samba, com obras de saneamento e macrodrenagem, além da instalação de redes técnicas, duplicação e iluminação pública da Avenida da Samba (GOLDBERG, 2005). Em seguida, o projeto também atendeu a região da Avenida 21 de Janeiro.

A partir de 2004, uma iniciativa de saneamento e distribuição de água, nos mesmos moldes da que estava em andamento em Luanda, foi iniciada em Benguela, marcando a primeira obra da Odebrecht naquela província. O projeto foi realizado em fases, visando atender quatro localidades: Benguela, Lobito, Catumbela e Baía Farta (GOLDBERG, 2005). Em seguida, a Odebrecht também foi contratada para mais dois projetos na região, no mesmo período: um para regularizar o curso dos rios Catumbela, Coporolo e Cavaco; e outro, para construir a infraestrutura da Cooperativa Cajueiro, condomínio residencial com 250 casas para os trabalhadores da empresa petrolífera angolana Sonangol (SANT'ANNA, 2006). Com isso, em 2006, a Odebrecht já empregava mais de 1.100 trabalhadores somente na província de Benguela.

Quando a primeira fase do projeto Águas de Benguela foi concluída, a empresa brasileira conseguiu um novo contrato na região, o Programa de Infraestruturas de Benguela, que buscava solucionar carências em coleta de águas residuais e pluviais e abrangia também a reconstrução de rodovias e pavimentação de ruas (SIMONETTI, 2008b). A primeira fase do Programa – que tinha previsão de conclusão em nove anos – foi iniciada em 2007. No setor rodoviário, a Odebrecht foi contratada reconstruir um trecho de 80km da estrada que liga Benguela a Catengue (em direção à província de Huíla); para reabilitar a rodovia que faz a conexão com a vizinha Namíbia, no trecho Benguela-Dombe Grande; para restaurar a rodovia entre Benguela e Baía Farta; e para construir a via de acesso à refinaria Sonaref (em contrato com a Sonangol). Em 2008, também foi

contratada para executar o aeroporto internacional da Catumbela, na mesma província (SIMONETTI, 2009). Em 2009, o Águas de Benguela chegou à sua terceira fase.

No mesmo ano, na vizinha província de Huambo, a Odebrecht conseguiu um contrato de reabilitação da Barragem Hidrelétrica do Gove (REALIZAÇÕES BRASILEIRAS QUE VALEM NOTA, 2007) e de construção das rodovias de Caala-Ganda e de Ekunha-Cusse (MAIA, 2008). A empreiteira brasileira também iniciou um projeto de abastecimento de água, implantação de sistema de esgoto e serviços de drenagem na província de Kwanza-Sul, nas cidades de Sumbe, Porto Amboim e Gabela (MAIA, 2008). Já no Kwanza-Norte, a Odebrecht iniciou em 2009 a reabilitação da Barragem de Cambambe, com o objetivo de aumentar a capacidade instalada de 260MW para 960MW (ODEBRECHT ANGOLA, 2015).

Na capital, a empresa brasileira foi escolhida em 2007 para executar o Projeto Vias Estruturantes de Luanda, que incluía redesenho, terraplanagem, drenagem e pavimentação de centenas de quilômetros de vias (SIMONETTI, 2008c). Com investimento total de US\$900 milhões, o projeto visava à construção de seis corredores viários em regiões periféricas de Luanda, com 68km ao todo, além da restauração de praças e execução de projetos de paisagismo e construção de áreas de lazer e de convivência (BOURROUL, 2009). Em depoimento à revista institucional *Odebrecht Informa*, o responsável pelo contrato, Tiago Britto, afirmou que o maior desafio do projeto era a logística: “Importamos praticamente todos os materiais usados na obra, como ferro, asfalto, postes, luminárias, cabos elétricos, peças de equipamentos e até cimento, o que exige um planejamento maior dos estoques e custos mais elevados” (BOURROUL, 2009, p. 18).

A importação de materiais para a execução de obras em Angola não era novidade para a Odebrecht. Muitos dos empréstimos disponibilizados pelo governo brasileiro ao governo angolano exigiam um mínimo de conteúdo brasileiro nos projetos de infraestrutura, de modo que além da empresa contratada necessariamente dever ter sede no Brasil, pelo menos parte do material empregado (caminhões, guas etc) também precisava ter sido fabricada em território brasileiro. Só no mês de outubro de 2008, a Odebrecht enviou mil contêineres para Angola, estabelecendo um novo recorde, o maior número em 22 anos de sua atividade na África (OLEX BATE RECORDE DE EXPORTAÇÕES PARA ANGOLA, 2008).

A construção civil é o setor não-petrolífero que mais cresce na economia angolana e a atividade da Odebrecht Angola tem resultado em aumento no movimento dos portos de Angola e Brasil. Isso porque o Governo angolano paga grande parte das obras em petróleo e, por outro lado, muitos dos materiais utilizados nos empreendimentos são provenientes de empresas brasileiras. Em 2007, a Odebrecht Angola importou US\$ 100 milhões em produtos brasileiros (de empresas como Gerdau, Sansuy, Tigre, Volkswagen, Bünge, Massey Fergusson e Caterpillar). Movimentou 32 navios e mais de 2 mil contêineres. Nos 23 anos de presença da Odebrecht em Angola, as

importações de produtos brasileiros somam mais de US\$ 1,2 bilhão (SIMONETTI, 2008b, p. 7).

O aumento no número de projetos encabeçados pela Odebrecht em Angola, contratados principalmente a partir de 2007, pode ter relação com uma nova linha de crédito aberta pelo Brasil para Angola. Em maio de 2005, o governo brasileiro assinou um Protocolo de Entendimento sobre a concessão de créditos ao Governo angolano no valor de US\$580 milhões (BRASIL, 2007, p. 95). O dólar (e, posteriormente, o euro) são as principais moedas para a contratação de serviços internacionais, mas são escassas nos países do Sul. Deste modo, muitos Estados dependem da abertura de linhas de crédito especiais para viabilizar o financiamento de suas obras de infraestrutura. Em sua própria comunicação institucional, a Odebrecht reconhece que o “nascimento da parceria entre a empresa e o país africano foi possível, em 1984, graças à linha de crédito estabelecida pelo governo brasileiro para Angola” (GOLDBERG, 2005, p. 11). Na ausência de empréstimos que estimulem especificamente a contratação de serviços brasileiros, as empreiteiras brasileiras acabam preteridas por empresas europeias, norte-americanas e, mais recentemente, chinesas, cujos governos oferecem condições de financiamento próprias.

Além de ter marcado um momento em que muitos novos contratos foram firmados, o ano de 2007 também marcou uma expansão nas áreas de atuação da Odebrecht em Angola. A empresa brasileira envolveu-se com o agronegócio e com o varejo. No primeiro caso, ficou responsável pela gestão da produção agroindustrial de uma fazenda de 36 mil hectares em Pungo Andongo, na Província de Malanje, onde também deveria construir e operar fábricas de fubá e de ração animal, e erigir silos de estocagem de grãos (SIMONETTI, 2008b). A empresa anunciou que contaria com o apoio da Embrapa Gana para a condução de experimentos com variedades de milho, feijão, arroz e soja, porém reportagens posteriores apuraram que o convênio nunca foi executado<sup>135</sup>. A fazenda era “de propriedade da Gesterra – Gestão de Terras S.A., empresa pública vinculada ao Ministério da Agricultura e do Desenvolvimento Rural de Angola. Trata-se de uma reserva estratégica do Estado angolano para o combate à fome e à pobreza” (SIMONETTI, 2008b, p. 8).

Já o início da sua atuação no varejo ocorreu quando a Odebrecht foi convidada pelo governo angolano a construir a primeira rede retalhista com abrangência nacional, a nossosuper. “Com a conclusão das obras, a Odebrecht operou a Rede até efetivar o seu investimento na NRSA – Nova Rede de Supermercados de Angola, com a finalidade de geri-la comercialmente, promovendo uma ampla reestruturação das infraestruturas existentes” (ODEBRECHT

---

<sup>135</sup> “A Embrapa explicou à *Pública* que assinou “um memorando em 2008 com a Odebrecht para viabilizar o convênio, mas ele venceu em 2013 sem ser executado. A Odebrecht limitou-se a informar que ‘a fazenda Pungo Andongo é objeto de uma concessão para implantação de um polo avícola e está em fase de estudos’” (CAPAI; VIANA, 2016).

ANGOLA, 2015, p. 93). Além da construção, a empresa brasileira ficou a cargo do abastecimento das lojas. Isso impulsionou a importação de produtos industrializados brasileiros para Angola, como material de limpeza da marca Sabão Mauá e pescados da marca Netuno (MARTINS, 2008).

Na área de energia, dois desenvolvimentos contribuíram para aprofundar o envolvimento da Odebrecht com Angola. No bloco 16, concessão de exploração de petróleo na qual a empresa brasileira tinha participação, foi descoberta uma reserva de petróleo: o poço Chisonga-1, a 4.725m de profundidade, com estimativa de vazão de 6.850 barris diários. Tratou-se da primeira descoberta internacional da Odebrecht, presente na prospecção de petróleo em Angola desde 2002<sup>136</sup>. Por outro lado, em 2007 Angola assinou com o Brasil um memorando de entendimentos para criar a Biocom – Companhia de Bioenergia de Angola, em uma cerimônia que contou com a participação dos dois chefes de Estado (PRESIDENTES DO BRASIL E DE ANGOLA SE REÚNEM, 2007). A empresa, com participação da Odebrecht, Sonangol e do grupo privado angolano Damer tinha como objetivo construir uma usina de açúcar e etanol. Com um investimento de US\$200 milhões, a Biocom entrou em operação, na fase inicial de plantio de cana-de-açúcar, em 2008 (ODEBRECHT, 2009a).

No início de 2007, a Odebrecht contava com 9.700 funcionários em Angola, dos quais 92% eram de nacionalidade angolana (ODEBRECHT, 2007). Aquele ano marcou a primeira vez que a empresa brasileira registrou mais pessoas trabalhando para ela no exterior do que no Brasil. Além disso, em termos da sua atuação em Angola, 2007 foi o ano de um forte incremento: “a empresa faturou três vezes mais que no ano anterior” (MAIA, 2008, p. 29). Dois anos depois, em 2009, a construtora já contava, apenas em Angola, com 25 mil funcionários, sendo 23 mil angolanos. A Odebrecht era a maior empregadora privada do país africano, posto que manteve por vários anos. Buscando privilegiar a mão-de-obra local, a empreiteira investiu em diversos programas de capacitação, inclusive buscando apoio brasileiro do SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial) e do SESI (Serviço Social da Indústria).

Esta expansão também era registrada nos rankings internacionais. A Odebrecht foi da 74<sup>a</sup> (2004) para a 60<sup>a</sup> (2005), para a 57<sup>a</sup> (2006), 49<sup>a</sup> (2007), 44<sup>a</sup> (2008), 34<sup>a</sup> (2009), 29<sup>a</sup> (2010) até a 27<sup>a</sup> (2011) posição entre as 225 maiores construtoras globais no ranking da revista norte-americana ENR - Engineering News Record (ENR, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2011). De 2008 a 2016, a construtora brasileira foi a líder em receita na região da América Latina e

---

<sup>136</sup> A Odebrecht finalizou o investimento em exploração de petróleo em Angola em 2020. Seus 15% de participação no bloco 16 ficaram com a francesa Total, que era a principal operadora petrolífera naquele momento, no país.

Caribe<sup>137</sup>. Na África, ficou entre as dez construtoras com maior receita nos anos de 2006 (9º lugar); 2008 (5º lugar); 2009 (3º lugar); 2010 (4º lugar); 2013 (9º lugar); 2014 (10º lugar); 2015 (7º lugar); e 2016 (7º lugar). Em termos de internacionalização, a Odebrecht tornou-se a maior exportadora de serviços do Brasil em 2004 (SIMONETTI, 2004).

Em 2003, a Odebrecht expandiu sua atuação para outra região africana: foi contratada pela Dubai Port International para construir um terminal de combustíveis no Porto de Djibuti, Golfo de Aden. Para as obras de construção do cais, toda a estrutura metálica foi importada do Brasil (NEVES, 2004). Ao concluir as obras, a empreiteira assinou um segundo contrato, ainda maior, com o mesmo cliente: a construção de um novo terminal de redistribuição de contêineres (*hub port*), o Terminal de Contêineres de Doraleh, com investimento total de US\$400 milhões (GONÇALVES, 2009; LOVATO FILHO, 2007). “Os trabalhos, iniciados em outubro de 2006 e tocados em sociedade com a companhia djibutiense Soprim Construction, vão consistir basicamente na edificação de um cais com 1.050 m de extensão” (ODEBRECHT CONQUISTA SEGUNDO CONTRATO EM DJIBUTI, 2006).

No Norte da África, a Odebrecht firmou dois contratos com o governo líbio em 2007. O primeiro, para construir dois novos terminais no Aeroporto Internacional de Trípoli, tinha valor estimado em €970 milhões e foi executado pela joint-venture formada com as empreiteiras turca Tepe Akfen (TAV) e grega Consolidated Contractors Company (CCC), sendo que a brasileira detinha 50% da participação no consórcio (COSTA, 2008). O projeto e supervisão das obras ficou a cargo da subsidiária local da Aéroports de Paris (ADP). Já o segundo contrato, para construção do Terceiro Anel Rodoviário de Trípoli, foi firmado entre a Secretaria de Habitação e Infraestrutura da Líbia e a LBCD, Libyan-Brazilian Construction & Development, empresa local constituída pela Odebrecht em sociedade com a Urban Development Holding Company. A autopista, com 24km de extensão, tinha duas vias e seis faixas de tráfego (ODEBRECHT, 2009b).

Em maio de 2008, a Odebrecht foi contratada pela Vale Moçambique para construir as instalações da gigantesca mina de carvão a céu aberto de Moatize (MOÇAMBIQUE: MINA PARA A VALE, 2008). A construtora se associou à Camargo Correa (75% e 25%, respectivamente) no Consórcio Moatize. O contrato com a Vale incluía, além da construção da

---

<sup>137</sup> Em 2017 e 2018, a Odebrecht passa a ocupar a 2ª posição no mercado latino-americano. Entretanto, a partir de 2019 a empresa sai do ranking das maiores 225 empreiteiras do mundo, depois de ter ocupado as posições 24 (em 2012); 18 (em 2013); 19 (em 2014), 22 (em 2015); 13 (em 2016); 60 (em 2017) e 98 (em 2018). Após um período em que as quatro maiores construtoras brasileiras chegaram a responder por 18% dos contratos no mercado latino-americano (e quase 5% no mercado africano), a partir de 2020 os projetos de infraestrutura na América Latina e Caribe passam a ser controlados por empresas europeias (60,3%), chinesas (23,7%) e norte-americanas (11,5%).

mina de Moatize e instalações<sup>138</sup>, também a construção de dois assentamentos para as famílias que seriam deslocadas pelo projeto. Quase 4 mil trabalhadores foram mobilizados para realizar as obras. Em 2010, a Vale Moçambique contratou novamente a Odebrecht para realizar obras de reabilitação do Cais 8, no Porto da Beira – por onde o carvão extraído em Moatize seria exportado (NOVO CONTRATO EM MOÇAMBIQUE, 2010).

A construtora brasileira também realizou, na Libéria, obras para outra mineradora, a europeia ArcelorMittal, então o maior grupo de siderurgia do mundo. A Odebrecht venceu a concorrência internacional lançada pela ArcelorMittal e firmou dois contratos com a empresa em fevereiro de 2008: um para estudo, planejamento e gerenciamento da operação de exploração do ferro liberiano (inclusive avaliação da infraestrutura existente e reformas necessárias) e outro de restauração de 243km da ferrovia que liga as reservas de ferro de Yekepa (próximo à fronteira com a Guiné e Costa do Marfim) ao porto de Buchanan (SIMONETTI, 2008a; WERNECK, 2009).

#### 5.4.3 Andrade Gutierrez

A Construtora Andrade Gutierrez havia comprado, em 1988, a construtora portuguesa Zagope (ZAGOPE, 2022i), que já detinha, então, experiência em contratos com países do continente africano, especialmente Angola e Argélia. A partir de 2002, a empresa colocou a internacionalização como objetivo prioritário, e implementou escritórios regionais para apoiar a iniciativa, alcançando em 2009 nove países africanos: Angola, Argélia, Camarões, Guiné-Conacri, Guiné Equatorial, Líbia, Mauritânia, Moçambique e República do Congo. Enquanto a Andrade Gutierrez focava no continente americano, especialmente a América do Sul, a Zagope atuava principalmente na África, em Portugal e na Espanha.

Um dos países com maior atuação da Zagope foi a Argélia. Em 2006, a empresa foi contratada para erguer a Barragem de Boussiaba, na província de Jijel, região nordeste da Argélia (ZAGOPE, 2022c). Na mesma província, construiu, entre 2008 e 2010, o Porto de El-Aouana (ZAGOPE, 2022k). Ainda em 2008, venceu concorrência para construir o Viaduto de Constantine, uma das maiores cidades do país (ROCHA, 2008). Já em 2009, foi contratada pela Empresa do Metrô de Argel para construir a Estação Place des Martyrs e Estação Ali Boumendjel (ZAGOPE, 2022j). Entre 2009 e 2013, construiu para a Sonelgaz um gasoduto de

---

<sup>138</sup> “Vamos fazer a terraplenagem, abrir os acessos, preparar as áreas para as instalações industriais e construí-las, instalar as correias transportadoras, os britadores e fazer as plantas de lavagem de carvão, as oficinas, os edifícios de escritórios e os alojamentos da Vale”, enumera Miguel Peres, “de modo a deixar a mina prontinha para embarcar o minério já no primeiro trimestre de 2011” (WERNECK, 2009, p. 5).

alta pressão na região montanhosa de Maghnia, perto da cidade de Tlemcen (ZAGOPE, 2022h). A Zagope também foi responsável, na Argélia, pela construção da nova pista do Aeroporto Internacional de Oran, projeto executado entre 2006 e 2010 (ZAGOPE, 2022b).

Angola, contudo, reuniu o maior número de contratos no continente, tanto com a Andrade Gutierrez, quanto com a Zagope. Entre 2005 e 2006, a Zagope reabilitou para o Instituto de Estradas de Angola (INEA) rodovias entre as cidades de Lubango e Matala, na província da Huíla (ZAGOPE, 2022d). Entre 2006 e 2008, executou o nó de ligação com a circular de Luanda, no projeto Via Expressa Luanda-Viana (ZAGOPE, 2022m). Entre 2007 e 2009, iniciou a construção de outro rodovia, esta em direção ao sul, quase até a fronteira com a Namíbia, no trecho Lubambo-Chibemba, na Província da Huíla (ZAGOPE, 2022g). Também na fronteira sul, porém na província do Cuando-Cubango, a Zagope reabilitou 290km de estradas e realizou obras de drenagem, em um projeto com financiamento local (ZAGOPE, 2008). Cuando-Cubango foi a província mais afetada pela guerra civil angolana, o que implicou a realização de trabalhos de desminagem para a realização da obra.

Já a Andrade Gutierrez, também contratada pelo INEA, executou as obras de reabilitação da Estrada Golfe-Viana e Rua Sanatório, que liga o município de Benfica à via expressa Luanda-Viana, entre abril de 2007 e abril de 2011 (AG, 2018e). Em 2010, a Andrade Gutierrez estava executando a primeira fase de reabilitação da Avenida N'Gola Kiluange (AG, 2018d), a reabilitação da Quarta Avenida (Rua dos Comandos) (AG, 2018f), e a construção da Via Expressa Luanda-Viana (ZAGOPE, 2022m).

Ainda em Angola, em 2009, a Empresa Nacional de Exploração de Aeroportos e Navegação Aérea contratou a Zagope para obras de ampliação e reformulação do aeroporto de Lubango (ZAGOPE, 2022a), e a Andrade Gutierrez para construir o Aeroporto Internacional da Mukanka, em Lubango (AG, 2018a). Em 2010, a Sociedade Gestora de Terminais contratou a Zagope para reabilitar o Terminal de Contentores no Porto de Luanda (ZAGOPE, 2022l).

Outros países africanos em que a Zagope e Andrade Gutierrez atuaram no período foram: Camarões, Mauritânia, República do Congo (Brazzaville), Líbia, Guiné Equatorial e Mali. No Camarões, a Andrade Gutierrez executou, entre 2004 e 2008, as obras da rodovia Melong-Dschang, com financiamento do AfDB (AG, 2018b), e entre 2009 e 2012, um trecho de 86km da rodovia Mbere-Ngaoundere, conectando o Camarões ao Chade (AG, 2018g). Na Mauritânia, a Zagope construiu, entre 2005 e 2007, uma estrada com extensão total de 109km, na fronteira com o Senegal, entre as localidades de Rosso e Lexeiba 2, parte da conexão com a cidade de Boghé (ZAGOPE, 2022e). O projeto foi financiado pelo European Development Fund (ANDRADE GUTIERREZ, 2008).

A Andrade Gutierrez retornou ao Congo após duas décadas, com a Zagope, que concluiu em 2008 a via de ligação dos bairros Kombo-Moukombo, em Brazzaville, e em 2010 iniciou obras de recuperação de Ravinas Pyloni-Boukani também na capital. No mesmo ano, a empresa venceu outros dois contratos no país: recuperação e asfaltamento dos trechos Boundji-Ewo e Makoua-Etoumbi (PUERARI, 2012).

Já na Líbia, a Zagope ganhou, em 2009, quatro grandes projetos na área das infraestruturas urbanas. As obras incluíam desde a execução das redes de esgotos, águas pluviais e água potável até pavimentação e urbanização, envolvendo uma área próxima aos 4 mil hectares (AG, 2018c). Em 2008, a Zagope entrou no mercado da Guiné Equatorial com a construção do Aeroporto Internacional de Mongomeyen (ZAGOPE, 2008). Em 2010, continuou no país, com a obra da Estrada de Mongomeyen/Ebibeyin (ZAGOPE, 2022f), infraestrutura que conecta o leste do país à tríplice fronteira com os vizinhos Camarões e Gabão. No mesmo ano, no Mali, a Zagope iniciou as obras de reabilitação e construção da estrada Goma Coura-Léré (165km), parte de uma nova rodovia conectando Niono a Tombuctu, ao norte da ligação existente e próximo à fronteira com a Mauritânia (AG, 2018h).

#### 5.4.4 Petrobras

Desde o início do governo Lula, o investimento na exploração de petróleo na África foi considerado como uma das áreas prioritárias na estratégia internacional de inserção da empresa, que regressou à Líbia em 2005 e iniciou pesquisa em outros quatro países africanos: Tanzânia (2004); Guiné Equatorial (2006); Moçambique (2006); e Senegal (2007) (COUTINHO; STEFFENS; VIEIRA, 2014, p. 15). Na Tanzânia, a Petrobras venceu em 2005 uma licença pra explorar o Bloco 5 da Bacia Mafia (YAGER, 2007b), e em 2006 ganhou outra concessão, para o Bloco 6 (YAGER, 2007c). Ainda na costa leste africana, a Petrobras investiu em pesquisas em Moçambique, no Delta do Zambezi, porém após pesquisas infrutíferas abandonou a prospecção no país (COUTINHO; STEFFENS; VIEIRA, 2014, p. 18).

O foco da estatal brasileira, no entanto, foi a costa Ocidental africana, onde havia maior probabilidade de encontrar petróleo em condições similares às existentes no Brasil, para as quais a Petrobras já tinha expertise. Em Angola, a estatal brasileira aumentou seus investimentos e tornou-se pela primeira vez operadora, em três blocos, a partir de 2006. Em 2009, já atuava em seis blocos<sup>139</sup>. Naquele ano, foi encontrado petróleo no Bloco 18/06

---

<sup>139</sup> No Bloco 2/85, a Petrobras tinha 27,5% de participação, em conjunto com a Sonangol (52,5%) e Chevron (20%). No Bloco 6, tinha 40% de participação, em conjunto com a Sonangol (20%), InterOil Exploration & production (20%), Falcon Oil (10%) e Initial Oil (10%). No Bloco 15/06, a Petrobras tinha 5% de participação,

(SESSIM, 2016), em que a brasileira atuava em conjunto com a chinesa Sinopec (40%), Sonangol (20%), Falcon Oil (5%) e Gema Group (5%). Também em 2009, outro poço com investimentos da Petrobras, mas operado pela francesa Total, começou a produzir – o poço de Akpo, na Nigéria (SESSIM, 2016). Ainda no Golfo da Guiné, a Petrobras foi pioneira na perfuração de um poço exploratório na Guiné Equatorial, do qual seria a operadora na fase de desenvolvimento da produção (COUTINHO; STEFFENS; VIEIRA, 2014, p. 18).

Mais ao Norte, no Senegal, a empresa brasileira adquiriu em 2006 a italiana Edison Spa, que detinha 40% de participação no bloco exploratório Rusfi que Profonde (COUTINHO; STEFFENS; VIEIRA, 2014, p. 18). Além disso, em 2010, a estatal assinou com o governo de Cabo Verde um acordo para exploração de petróleo *offshore*, o que incluía estudos interdisciplinares sobre os recursos marinhos do país insular (NEWMAN, 2012).

No Atlântico Sul, outro país onde a Petrobras passou a atuar foi a Namíbia. Em 2009, a multinacional brasileira adquiriu participação no Bloco 2714A, do qual se tornaria operadora a partir de 2011 (SESSIM, 2016).

#### 5.4.5 Outros

Em 2010, o empresário rural brasileiro Gilson Pinesso iniciou um projeto piloto, a convite do governo do Sudão, para elevar a produtividade agrícola do país africano. Em sociedade com o grupo sudanês Agadi, Pinesso firmou a primeira parceria privada para cultivo de algodão e soja por brasileiros no continente africano (VALOR ECONÔMICO, 2010). Com investimento inicial de US\$1,5 milhão, foram plantados de forma experimental 400 hectares de algodão e 100 hectares de soja – em terras pertencentes ao governo, cedidas ao projeto (EXPERIÊNCIA AGRÍCOLA BRASILEIRA NO SUDÃO, 2011).

A empresa de mineração e construção pesada de Minas Gerais, U&M Mineração e Construção, operou de 2007 a 2013 a mina de Chingola, na Zâmbia, contratada pela Konkola Copper Mines (U&M, 2021). A também mineira Fidens Engenharia iniciou seu processo de internacionalização em 2008, assinando três contratos com a angolana Sociedade Mineira de Catoca, prevendo atividades de terraplanagem, pavimentação da pista de pouso de um aeroporto e locação de equipamentos (FIDENS, 2008). Desde o ano anterior, contudo, a construtora já mantinha um escritório em Maputo, Moçambique, na expectativa de dar início à construção de

---

em conjunto com a ENI (35%), Sonangol-Sinopec (20%), Sonangol (15%), Total (15%), Falcon Oil (5%) e Statoil (5%). No Bloco 18/06, a Petrobras detinha 30% de participação, em conjunto com a Sinopec (40%), Sonangol (20%), Falcon Oil (5%) e Gema Group (5%). No Bloco 26, a Petrobras detinha 80% de participação, em conjunto com a Sonangol (20%). E, por fim, no Bloco 34, a Petrobras detinha 30% de participação, em conjunto com a Statoil (50%) e Sonangol (20%) (BERMÚDEZ-LUGO, 2011)

uma barragem para armazenamento de água para abastecimento da capital – mas o projeto não foi à frente por dificuldades de financiamento. Outra empresa de Minas Gerais, a Sisco Engenharia, elaborou em 2010 o projeto do Porto de Namibe, em Angola (SISCO, [s. d.]).

Em Gana, a construtora paulista Contracta Engenharia abriu sua primeira subsidiária, na cidade de Acra. A brasileira foi contratada para construir um hangar para guardar aviões do governo ganês em 2010 (HANGAR - BASE AÉREA DE ACRA, [s. d.]). As obras foram financiadas pelo BNDES.

No setor industrial, a gaúcha Marcopolo, fabricante de carrocerias de ônibus, havia cultivado durante os anos 1990 uma relação próxima com a África do Sul, país para o qual já havia exportado mais de 200 ônibus até 2001 (BELLINI, 2012, p. 161). Contando com a manutenção nas vendas, a Marcopolo decidiu adquirir uma fábrica da Volvo em Johannesburgo naquele ano, através da qual poderia produzir sozinha sobre qualquer chassi. A investida foi bem-sucedida, e a empresa gaúcha decidiu expandir suas operações para outro país africano, desta vez no outro extremo do continente. “Em meados de 2008, a Marcopolo e a empresa egípcia GBAuto anunciaram a formação de uma *joint-venture* para a montagem e comercialização dos modelos de ônibus das duas empresas no Egito” (BELLINI, 2012, p. 185). A fábrica, chamada GB Polo Bus Manufacturing Co. S.A.E., foi instalada na cidade de Suez e, além de ônibus, também comercializa automóveis e caminhões.

Ainda na indústria, a também gaúcha Randon Implementos inaugurou diversas unidades de montagem (CKD) em Estados africanos nos anos 2000: na Argélia em 2003; no Quênia em 2005; no Marrocos, em 2006; e no Egito em 2010 (RANDON ABRE UNIDADE DE MONTAGEM NO EGITO, 2010). A multinacional já exportava maquinário e caminhões para a África desde os anos 1970, porém passou a comercializar os produtos desmontados, tendo que contar com estrutura no país de destino.

Na fabricação de cimentos, a paulista InterCement, parte do grupo Camargo Corrêa, iniciou em 2008 tratativas com o governo de Angola para implementar uma fábrica de cimento na cidade do Lobito. Os acionistas concordaram em 2010 com a construção da fábrica, realizada por uma subsidiária, a Camargo Corrêa Escom Cement B.V., em parceria com uma empresa local. No mesmo ano, a multinacional brasileira adquiriu um terço da portuguesa Cimpor, que detinha algumas unidades em Moçambique e Cabo Verde. Em 2012, a aquisição da Cimpor pela InterCement seria concluída.

Por fim, a multinacional sediada em Jaraguá do Sul (SC), WEG, especializada na produção de motores elétricos, adquiriu em 2010 a Zest Electric, empresa sul-africana, o que levou à criação da Zest WEG, com planta industrial em Johannesburgo (ZEST WEG, 2020). No

mesmo ano, a multinacional abriu uma filial em Acra, buscando expandir sua penetração no continente (ZEST WEG, 2010). Em Gana, contudo, a empresa não realiza atividade industrial, apenas comercial.

## 6 CONCLUSÕES

Este estudo se propôs a observar a internacionalização das empresas brasileiras, no caso específico das multinacionais que se instalaram no continente africano, como forma de entender a relação deste movimento com as dinâmicas do sistema internacional e das disputas pelo poder no Brasil. O recorte temporal utilizado foi propositalmente longo, de modo a abarcar uma variedade de cenários tanto do ponto de vista internacional quanto interno.

A existência de multinacionais originadas em uma área periférica do sistema mundial capitalista é um fenômeno raro. Historicamente, as multinacionais se desenvolveram, desde as primeiras companhias de comércio europeias, com forte apoio (político, jurídico, militar, cultural etc) do Estado. Pela própria essência do que constitui uma zona periférica – isto é, uma área cuja economia se orienta em direção ao exterior – o aparato estatal encontra-se fortemente constrangido, especialmente em termos de relações interestatais. Apesar disto, alguns Estados periféricos conseguiram nutrir setores dinâmicos nas suas economias, em condições de projetar-se internacionalmente – e competir com as empresas do centro.

No caso do Brasil, este fenômeno ocorreu com dois setores em especial: a engenharia pesada e a extração de petróleo e minérios. O primeiro, historicamente dominado pelo setor privado, foi protegido pela regulamentação das licitações públicas, que priorizavam empresas nacionais. Neste contexto, desenvolveram-se técnicas de construção adaptadas às condições de solo e clima tropical, enquanto que a gestão empresarial se adaptava ao jogo político dentro e fora das instituições governamentais. Já o segundo, por longo período monopólio estatal, é marcado pela presença da maior empresa do país, a Petrobras, e pela lucrativa estatal privatizada nos anos 1990, Companhia Vale do Rio Doce (atual Vale).

O fato de ter empreendimentos de ponta, contudo, não é suficiente para explicar o fenômeno da internacionalização de multinacionais brasileiras. Isto porque o processo de internacionalização – embora lucrativo e interessante enquanto estratégia de sobrevivência empresarial – depende de grande capacidade de investimento e, especificamente, de grande capacidade de investimento em moeda forte – notadamente, dólares. A explicação para o domínio das multinacionais norte-americanas durante toda a segunda metade do século XX, por exemplo, não passa simplesmente pela constatação da sua capacidade administrativa ou tecnológica, nem exclusivamente pela sua capacidade de mobilização de uma rede de *lobby*, mas também pela disponibilidade de capital para investimento, na moeda corrente para transações internacionais. A implicação disto para a pesquisa na área das Relações Internacionais é que a *moeda*, enquanto ferramenta de poder, continua sendo um objeto de

pesquisa atual e necessário – não apenas para explicar as dinâmicas do centro do capitalismo, mas também na medida em que constrange a atuação da periferia do sistema.

Como toda equação na Ciência Política, contudo, esta tampouco tem um resultado fixo. Tendo em vista esta estrutura, ou seja, o constrangimento exercido pela escassez de moeda forte, há sempre espaço para a agência – para o novo, o que ainda não foi tentado, e por isso escapa às explicações. Em meio à falta de dólares, criam-se mecanismos para viabilizar o comércio de bens e serviços (inclusive a atuação de multinacionais), de outras formas, como o comércio por compensação, em acordos *barter* ou *countertrade*, bastante populares nos anos 1970 e 1980 entre países em desenvolvimento. O Brasil de Geisel, Figueiredo e Sarney, enfrentando uma conjuntura externa difícil, utilizou-se desta ferramenta para sustentar a projeção internacional imaginada, dentro da ideia de Brasil Potência.

Os últimos governos militares se depararam com uma situação de cansaço político na sociedade brasileira, em relação ao regime militar, principalmente no que diz respeito à censura e truculência. Movimentos de reivindicação pelo retorno à democracia já não partiam apenas da esquerda, mas formavam-se entre agrupamentos heterogêneos e, portanto, mais abrangentes. Buscando evitar que a causa da democracia fosse protagonizada pelos grupos de esquerda, os próprios militares se encarregaram de colocar em andamento a transição política, de modo a minimizar o impacto das mudanças tanto sobre sua própria categoria, quanto sobre o projeto político representado pelo golpe de 1964. Para isso, a economia deveria ser mantida em ritmo de crescimento, o que se tornou um desafio em meio a duas crises de petróleo, fim do padrão dólar-ouro e drástico aumento nos juros norte-americanos. Assim, ironicamente, o objetivo da conservação de um projeto político, internamente, levou à necessidade de uma reformulação da atuação externa do país.

Deparando-se com um maior protecionismo entre os países mais ricos, o Brasil voltou sua atenção a Estados produtores de petróleo, que poderiam tanto garantir o suprimento de um produto escasso no mercado internacional (e fundamental para a manutenção da economia brasileira, tendo em vista o modal rodoviário), quanto tinham potencial para se tornarem consumidores de mercadorias feitas no Brasil, especialmente as de alto valor agregado. Buscando equilibrar as trocas comerciais e evitar a fuga de moeda forte, o Brasil incluiu nestas negociações acordos de compensação, estimulando a venda de mercadorias e serviços para estes novos mercados. Com isso, abriu-se a possibilidade de que empresas brasileiras fossem contratadas por estes países utilizando uma linha de crédito brasileira, geralmente através do Banco do Brasil, com garantias em petróleo. Isso contribuiu para a instalação de empresas brasileiras no continente africano, iniciando um processo de internacionalização bastante

intenso e diversificado. Como o petróleo era peça protagonista da equação, isso significou que os países de destino das multinacionais brasileiras na África eram, quase que exclusivamente os países produtores de petróleo. Além disso, a própria estatal Braspetro também se internacionalizou, inclusive com operações no continente africano.

A explicação para este movimento, contudo, precisa também passar pela observação da situação internacional – e por isso a utilidade de uma metodologia que toma o próprio sistema mundial como objeto de pesquisa. A década de 1970 representou um cenário de inflexão no sistema-mundo. Se até então havia um Estado que claramente detinha o domínio da tecnologia e dos armamentos, controlava os fluxos financeiros e o acesso a recursos naturais, e monopolizava a narrativa nos principais canais de comunicação, nesta década surgem as primeiras rachaduras na sua supremacia. Os EUA tiveram seu acesso a um recurso natural extremamente estratégico – o petróleo – comprometido, enquanto ao mesmo tempo tinham de se retirar do Vietnã e lidar com a perda de dinamismo da sua economia e com a concorrência da Europa e do Japão. Nesta situação de fragilidade, abriu-se espaço para uma tentativa de reacomodação do papel relegado aos países em desenvolvimento no sistema-mundo capitalista, com uma pressão pela sua maior participação na elaboração das regras do seu funcionamento, de modo a garantir a possibilidade de alteração da DIT.

Entretanto, este momento de vulnerabilidade no centro do sistema capitalista não durou muito tempo – logo, o Federal Reserve Bank norte-americano conseguiu articular uma estratégia para revalorizar o dólar, o que contribuiu para atrair investimentos para o país e barrou o crescimento dos seus principais competidores – Europa e Japão. Por outro lado, sucessivas guerras no Oriente Médio desestabilizariam a coesão da OPEP e as relações daqueles países com outros parceiros do Sul (como foi o caso das trocas comerciais entre Iraque e Brasil, congeladas a partir de então). No nível ideológico, os Estados Unidos buscaram retomar a ideia de que eram promotores da democracia e liberdade ao redor do mundo – ideia esta que havia ficado esquecida nos anos 1960 e 1970, quando os norte-americanos contribuíram para tomadas de poder autoritárias em Estados considerados aliados importantes, como Indonésia e diversos países sul-americanos (para não falar do seu apoio à África do Sul do *apartheid*).

Estas mudanças na postura norte-americana, que passou a buscar evitar o crescimento de concorrentes – no Norte e no Sul – de forma mais agressiva, teve forte impacto no Brasil, contribuindo para fazer desmoronar a aliança governante. Se nos anos 1970 o Estado brasileiro havia atuado como propulsor da economia doméstica, encontrando uma forma para manter o ritmo dos investimentos mesmo durante os choques de petróleo, com o advento da escassez de crédito internacional para financiar o orçamento estatal e, ainda mais grave, a necessidade de

mobilização de uma fatia cada vez maior de dólares para enviar aos credores como forma de juros, este projeto tornou-se inviável. Assim, ainda que tenham conseguido manter um nível de crescimento econômico mínimo, de modo a evitar uma transição em termos piores para seus apoiadores, os militares não conseguiram formar consenso em torno da manutenção do seu projeto de Brasil potência.

O governo José Sarney foi palco de uma transição que não era apenas do autoritarismo para as eleições diretas, mas também abrangeu profundas disputas sobre o papel do Estado e o modelo de desenvolvimento que o Brasil adotaria a partir de então. Embora a princípio tivesse buscado manter a mesma orientação econômica dos últimos governos militares, Sarney viu-se pressionado, em especial, pela questão da dívida externa, das patentes industriais (em especial, na área da eletrônica e dos *softwares*) e, internamente, por uma esquerda que emergira fortalecida após a transição e conseguira emplacar, na Constituição de 1988, o estabelecimento de uma rede de proteção social que forçava o direcionamento do orçamento estatal para a manutenção de serviços públicos como saúde e educação.

Neste contexto conturbado, as empresas brasileiras que mantiveram atuação na África foram aquelas que já haviam iniciado este processo nos anos anteriores e, portanto, já haviam realizado os primeiros (e mais custosos) investimentos para a internacionalização. Outros casos de internacionalização neste período disseram respeito a multinacionais cujos contratos haviam sido firmados na primeira metade dos anos 1980. Por fim, algumas grandes empresas brasileiras, como a Andrade Gutierrez, conseguiram utilizar suas reservas para adquirir firmas europeias, principalmente portuguesas e espanholas, de modo a garantir suas operações através de contratos fora do Brasil. Com uma subsidiária europeia, estas multinacionais brasileiras também ganhavam acesso ao crédito europeu, o que se mostrou crucial em um momento em que o orçamento do governo brasileiro encontrava-se seriamente estrangulado.

Já ao final do governo Sarney, começa a se consolidar uma nova aliança em torno de um projeto político neoliberal – um momento que coincide com o avanço das ideias do chamado Consenso de Washington, no âmbito internacional. O representante deste projeto nas eleições de 1989, Fernando Collor, teria que enfrentar a resistência de uma esquerda ainda muito fortalecida, representada por Luiz Inácio Lula da Silva. Por uma margem estreita de votos, Collor saiu vitorioso do pleito e iniciou um rápido dismantelamento da estrutura estatal anterior, inclusive em termos de incentivos estatais a empresas. O esvaziamento da Carteira de Crédito do Banco do Brasil praticamente congelou os projetos internacionais das multinacionais brasileiras, acentuando o período de baixa que já vinha do governo Sarney. A rapidez com que este novo modelo de desenvolvimento foi adotado, no entanto, o tornou mais suscetível a

críticas, mesmo dentro da sua base de apoio. Esta situação, conjugada com a disputa política acirrada e a descoberta de um escândalo de corrupção, levou à abertura de um processo de *impeachment* e posterior renúncia do presidente.

A questão, no entanto, não era uma disputa sobre o modelo adotado, mas o ritmo de implementação do mesmo. Era preciso dar tempo para que as elites se adaptassem ao novo formato, seja através da venda dos ativos de empresas nacionais para grupos estrangeiros, seja através da mudança de área de atuação: as multinacionais estrangeiras passaram a ocupar os setores mais avançados da economia brasileira, como telecomunicações, indústria de ponta e grande parcela da indústria de bens de consumo, e as empresas nacionais recuaram para setores como comércio e indústria de base. Esta desaceleração na implementação do neoliberalismo foi evidente no governo do vice de Collor, Itamar Franco. Já a gestão do seu sucessor, Fernando Henrique Cardoso, consolidaria a implementação do modelo, com o avanço das privatizações, inclusive atingindo serviços públicos (bancos regionais, distribuidoras de energia) e empresas lucrativas (como a CVRD). Em termos da internacionalização de empresas brasileiras para a África, o cenário do governo Collor, de dificuldade para a instalação de multinacionais brasileiras no continente, teve continuidade ao longo de toda a década de 1990.

Este cenário começou a se alterar no início do século XXI, quando o caos do sistema internacional, após o fim da Pax Americana, se tornou muito mais concreto. Isto não significa que os Estados Unidos tenham acumulado derrotas sucessivas, mas que a ordem construída em benefício dos norte-americanos se tornara disfuncional. Assim, do ponto de vista militar, os EUA já não conseguiam respaldo para seu envolvimento nas guerras através da ONU, e em alguns casos nem mesmo via OTAN (Iraque). Do ponto de vista político, após a implosão da URSS, organizações como o G-7 deixaram de fazer sentido, e espaços mais inclusivos, como o G-20 (mas também com menos conformidade em relação aos EUA) ganharam espaço. Do ponto de vista econômico, a necessidade de atração de investimentos para equilibrar uma balança comercial crescentemente deficitária alimentou nos EUA uma cadeia de financeirização suscetível a “bolhas” – como a que eclodiria em 2007/2008 – e não se refletiu em melhorias nas condições de vida da população, cuja renda ainda mantinha padrões alcançados dos anos 1980. Por outro lado, a Ásia ressurgiu como centro dinâmico da economia-mundo, e a demanda chinesa por energia, minérios e alimentos contribuiu para uma valorização das *commodities* – cujos termos de troca encontravam-se em queda desde os anos 1980.

Este cenário internacional dialogava com a situação do Brasil, onde pela primeira vez após a redemocratização um candidato de esquerda foi eleito presidente. Os limites do modelo de desenvolvimento proposto pelo Consenso de Washington já haviam se tornado claros nos

últimos dois anos do governo Cardoso. A capacidade da economia norte-americana de equilibrar interesses dos seus sócios na periferia aos seus próprios interesses encontrava-se comprometida, devido à fragilidade da sua economia. Assim, o descrédito pelo neoliberalismo avançava na sociedade brasileira, após o aumento dos índices de pobreza no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. Esta percepção era compartilhada por outros Estados que haviam seguido à risca as regras do FMI, como a vizinha Argentina, o que contribuiu para legitimar as críticas internamente. Assim, um partido de esquerda que trazia de volta temas como desenvolvimento, autonomia e combate à pobreza conseguiu mais abertura na sociedade.

No poder, Luiz Inácio Lula da Silva teve dois mandatos com características distintas: no primeiro, buscou um perfil mais conservador em termos econômicos, o que significou um papel menos ambicioso do Estado no desenvolvimento econômico nacional. Apesar disto, algumas regras importantes foram consolidadas, como a obrigatoriedade de conteúdo mínimo nacional nas compras da Petrobras, o que estimulou tanto a produção industrial local quanto os serviços de engenharia. Paralelamente, o Bolsa Família, que se revelaria como eficiente programa de combate à pobreza extrema, foi instituído neste primeiro mandato. Em termos de política externa, a administração Lula entre 2003 e 2006 buscou uma maior diversificação de parcerias para o Brasil, retomando uma orientação que desde os anos 1980 não havia encontrado espaço no Itamaraty. Isso contribuiu para uma aproximação, em especial, da África, particularmente negligenciada nos anos 1990. Concretizaram-se novas conexões, num cenário antes limitado a dois ou três principais parceiros africanos.

Eleito para um segundo turno com uma distribuição de votos diferente da sua primeira vitória (uma clivagem social mais acentuada), Lula da Silva fez um segundo mandato em que o Estado atuou de forma mais ativa como fomentador da economia. Esta orientação foi reforçada pela necessidade de fazer frente a um cenário de crise mundial através de políticas anticíclicas. Assim, foram realizados diversos projetos de infraestrutura (PAC, Minha Casa Minha Vida) que promoveram a geração de empregos e fortaleceram a engenharia brasileira. Estas construtoras também seriam beneficiadas com a abertura de linhas de crédito voltadas a financiar a exportação de serviços brasileiros – o que teve um papel fundamental para a internacionalização destas empresas. Do ponto de vista da política externa, o Brasil buscou criar grupos de pressão junto a Estados com interesses semelhantes, de modo a alcançar regras mais equilibradas nas instituições internacionais – por exemplo, através do grupo de pressão na OMC que buscava garantir o fim dos subsídios agrícolas nos EUA e Europa. Esta atuação brasileira aproximou o país de novos parceiros e aprofundou laços de confiança com outros Estados em desenvolvimento.

Como consequência, foi durante a gestão Lula que o maior número de empresas brasileiras conseguiu se instalar no continente africano. Ao contrário dos anos 1970 e início dos anos 1980, quando a internacionalização estava relacionada ao petróleo, nos anos 2000 foram as construtoras as principais protagonistas. Estas empresas estavam fortalecidas devido aos investimentos estatais em infraestrutura no Brasil, o que equilibrava os riscos sobre a decisão de se internacionalizar. Com isto, os Estados africanos de destino das multinacionais se diversificaram, passando a incluir também países que não eram produtores de petróleo, como Moçambique. Para isso, a relação mais próxima com os africanos, cultivada pelo Itamaraty e pelo próprio presidente Lula, contribuiu para promover a imagem do Brasil e das empresas brasileiras no continente. Ao mesmo tempo, o maior número de operações em países africanos no *segundo*, e não no primeiro mandato de Lula, indica que o elemento decisivo foi a abertura de linhas de crédito pelo Brasil para a exportação de produtos e serviços nacionais. Ao contrário dos governos Geisel, Figueiredo e Sarney, entretanto, o Brasil agora tinha um cenário de disponibilidade de reservas internacionais, uma vez que o primeiro mandato de Lula havia aproveitado a valorização das *commodities* para acumular moeda forte.

Nota-se que os momentos de retração no centro do sistema internacional coincidem com os momentos em que se intensifica o processo de internacionalização de empresas brasileiras, no caso específico do continente africano. Com base nesta pesquisa, é possível afirmar que a explicação para este fenômeno recai sobre a centralidade do crédito para o processo de internacionalização. A instalação em outro país é uma operação cara para as empresas, que precisam deslocar equipamento e recursos humanos para outro Estado. Assim, a disponibilidade de financiamento é fundamental para a decisão de se internacionalizar. Em geral, as empresas brasileiras não contam com este crédito facilitado, uma vez que há carência de dólares no país para empréstimos. As empresas norte-americanas, europeias e japonesas, por outro lado, dispõem de diversos mecanismos de crédito, o que as coloca em vantagem em relação às suas concorrentes do Sul. Contudo, momentos de instabilidade no centro do sistema internacional – como foi o caso de meados dos anos 1970 e 2000 – contraem a capacidade deste centro em disponibilizar crédito, de modo que se abre uma janela de oportunidade para Estados da periferia do sistema, que podem aproveitá-la, ou não.

Ao contrário do que uma leitura corrente parece indicar, foram menos os laços políticos e mais a capacidade econômica o fator decisivo para a internacionalização de empresas brasileiras. Embora a existência de representações diplomáticas seja vista como importante, uma vez que esta estrutura também fornece apoio a multinacionais brasileiras, não é a política externa a principal responsável por estimular as empresas brasileiras a se internacionalizarem.

Tampouco o contato político, seja a nível do MRE ou da presidência, é suficiente para explicar este movimento. Embora possa ajudar a divulgar as empresas (por exemplo, através da criação de feiras, encontros etc), sem um lastro na forma de disponibilização de crédito, este contato político torna-se vazio.

Assim, é o nível material, mais especificamente o papel ativo ou o recuo do Estado no incentivo às multinacionais brasileiras, principalmente através do crédito, que melhor explica o fenômeno de internacionalização destas empresas em direção à África. Este elemento consegue dar conta dos períodos de maior e menor intensidade no fenômeno, e se relaciona aos modelos de desenvolvimento avançados pelos projetos de poder de diferentes grupos na composição dos governos brasileiros. Paralelamente, a análise deste elemento também facilita a observação da relação entre esta dinâmica interna e a dinâmica do sistema internacional – uma vez que, num cenário altamente competitivo e no qual o Brasil não ocupa posição privilegiada, as janelas de oportunidade que se abrem para o país dependem de uma retração do centro. Não há igualdade entre os atores internacionais, de modo que a capacidade de ação do Estado brasileiro é fortemente constrangida pela sua posição na Divisão Internacional de Trabalho.

## REFERÊNCIAS

- ALENCASTRO, Mathias. A Odebrecht e a formação do Estado angolano (1984-2015). **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 125-141, jan-abr 2020.
- ALSINA JR., João Paulo Soares. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 46, n. 2, p. 53-86, 2003.
- AMIN, Samir. **Capitalism in the Age of Globalization**. Londres: Zed Books, 1997.
- AMIN, Samir. **Capitalism in the Age of Globalization: The Management of Contemporary Society**. 2. ed. London & New York: Zed Books, 2014.
- AMIN, Samir. Capitalismo e sistema mundial. *Em*: OS DESAFIOS DA MUNDIALIZAÇÃO. Tradução: Ivo Storniolo. Aparecida, SP: Ideias & Letras, 2006a. (Coleção Caminhos da globalização e as ciências sociais). p. 65-102.
- AMIN, Samir. O futuro da polarização mundial. *Em*: OS DESAFIOS DA MUNDIALIZAÇÃO. Aparecida, SP: Ideias & Letras, 2006b. p. 103-115.
- AMIN, Samir. **Os desafios da mundialização**. Aparecida, SP: Ideias & Letras, 2006c.
- AMORIM, Celso. **Breves Narrativas Diplomáticas**. São Paulo: Benvirá, 2013.
- ANDERSON, Perry. **Brasil à parte: 1964-2019**. São Paulo: Boitempo, 2020.
- ANDRADA, Alexandre F. S. Quem, afinal, apoiou o Plano Collor?. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 38, n. 4, p. 781-799, 2018.
- ANTONI, Giorgio De. O programa piloto para proteção das florestas tropicais do Brasil (PPG-7) e a globalização da Amazônia. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 13, p. 299-313, 2010.
- ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. São Paulo: Editora UNESP, 1996.
- ARRIGHI, Giovanni. The African Crisis: world systemic and regional aspects. **New Left Review**, Londres, v. 15, p. 5-36, 2002.
- ARRIGHI, Giovanni; SILVER, Beverly J. Conclusão. In: ARRIGHI, Giovanni; SILVER, Beverly J. **Caos e governabilidade no moderno sistema mundial**. Rio de Janeiro: UFRJ-Contraponto, 2001, p. 281-299.
- BARRETO, Arthur Henrique. **A Petrobras e a indústria do petróleo no Brasil e em Alagoas**. 2019. 211 f. f. Dissertação de Mestrado em Geografia - Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2019.
- BATISTA, Paulo Nogueira. Nova Ordem Mundial ou apenas Regional?. *Em*: PAULO NOGUEIRA BATISTA: PENSANDO O BRASIL. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009a. p. 35-40.
- BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. *Em*: PAULO NOGUEIRA BATISTA: PENSANDO O BRASIL. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009b. p. 115-161.
- BIRCHAL, Sergio. Globalização e desnacionalização das empresas brasileiras 1990-1999. *Em*: IV CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA E 5ª CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE HISTÓRIA DE EMPRESAS, 2001, São Paulo. **Anais do IV Congresso**

**Brasileiro de História Econômica.** São Paulo: Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica, 2001. Disponível em: <http://www.abphe.org.br/arquivos/sergio-birchal.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2021.

BORENSZTEIN, Eduardo *et al.* **The Behavior of Non-Oil Commodity Prices.** Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1994. (Occasional Papers). *E-book*. Disponível em: <https://elibrary.imf.org/view/books/084/06812-9781557754127-en/06812-9781557754127-en-book.xml>. Acesso em: 7 abr. 2022.

BRUCAN, Silviu. **La Disolución del Poder: sociología de las relaciones internacionales y políticas.** Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 1974.

BUGIATO, Caio; GARCIA, Ana Saggiaro; RAMOS, Leonardo. Marxismo e Relações Internacionais: Um breve balanço. **Estudos Internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas**, Belo Horizonte, v. 5, n. 3, p. 126–134, 2017.

CANANI, Ney. **Política externa no Governo Itamar Franco (1992-1994).** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

CARDOSO, Fernando Henrique. LVI Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas - 2001. *Em: O BRASIL NAS NAÇÕES UNIDAS: 1946-2011.* 3. ed. Brasília: FUNAG, Fundação Alexandre de Gusmão, 2012. p. 815–820.

CARVALHO, Luiz Maklouf. **1988: segredos da Constituinte. Os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil.** 1ªed. Rio de Janeiro: Record, 2017.

CARVALHO, Laura. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico.** São Paulo: Todavia, 2018.

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. **As três camadas da política externa do governo Collor: poder, legitimidade e dissonância.** 2011. 186 f. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011. Disponível em: Acesso em: 28 jun. 2011.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros.** São Paulo: Saraiva, 2008.

CORRÊA, Luis Felipe de Seixas. A Política Externa de José Sarney. *Em: SESSENTA ANOS DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA (1930-1990).* São Paulo: USP, 1996. v. 1, p. 361–385.

CÔRTEZ, Octávio Henrique Dias Garcia. **A política Externa do Governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia.** Brasília: FUNAG, Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

COUTINHO, Isadora Caminha; STEFFENS, Isadora da Silveira; VIEIRA, Taís Cristóvão Martins. A atuação da Petrobras na África durante o governo Lula. **Revista Perspectiva: reflexões sobre a temática internacional**, Porto Alegre, v. 7, n. 13, p. 9–23, 2014.

CPDOC, Centro de Pesquisas e Documentação de História Contemporânea do Brasil. **Elites empresariais paulistas: depoimentos à FGV.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

DIEESE, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Brasil: Indicadores socioeconômicos selecionados: Séries históricas de 1995 a 2021.** São Paulo: DIEESE, 2022.

DIGOLIN, Kimberly Alves; ASSIS, Jonathan de Araujo de; AGATA, Débora. O continente africano na política externa brasileira: de Jânio Quadros a Lula da Silva. **Cadernos do Tempo Presente**, São Cristóvão-SE, n. 24, p. 94–109, 2016.

DOMINGUES, Fábio de Matos. **Modelo de Negócios: uma análise de sua implantação na Área de Negócios Internacionais da Petrobras**. 2012. 53f f. Dissertação de Mestrado em Administração - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: [https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/20728/20728\\_1.PDF](https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/20728/20728_1.PDF). Acesso em: 31 maio 2022.

ESCOREL, Sílvia; MELO E SILVA, Alexandra de; LAMARÃO, Luisa. **Celso Luís Nunes de Amorim**. Em: DICIONÁRIO HISTÓRICO-BIOGRÁFICO BRASILEIRO. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2010. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/celso-luis-nunes-de-amorim>. Acesso em: 18 ago. 2022.

EVANS, Peter. **A Tríplice Aliança: as multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

FEENSTRA, R. C.; INKLAAR, R.; TIMMER, M. P. The Next Generation of the Penn World Table. **American Economic Review**, Pittsburgh, v. 105, n. 10, p. 3150–3182, 2015.

FERRAZ FILHO, Galeno Tinoco. **A transnacionalização da grande engenharia brasileira**. 1981. 327f f. Mestrado em Economia e Planejamento Econômico - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1981. Disponível em: [http://acervus.unicamp.br/index.asp?codigo\\_sophia=47137](http://acervus.unicamp.br/index.asp?codigo_sophia=47137). Acesso em: 21 set. 2022.

FIGUEIRA, João Carlos Araújo. As atividades da Petrobras na África. Em: COLÓQUIO SOBRE AS RELAÇÕES BRASIL-ÁFRICA, 2002, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002. p. 271–282. Disponível em: [http://funag.gov.br/loja/download/174-Coloquio\\_sobre\\_as\\_Relacoes\\_Brasil\\_-\\_africa.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/174-Coloquio_sobre_as_Relacoes_Brasil_-_africa.pdf). Acesso em: 25 nov. 2021.

FIORI, José Luís. Formação, Expansão e Limites do Poder Global. Em: O PODER AMERICANO. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004. p. 11–64.

FIORI, José Luís. Globalização, hegemonia e império. Em: PODER E DINHEIRO: UMA ECONOMIA POLÍTICA DA GLOBALIZAÇÃO. Rio de Janeiro: Vozes, 1997. p. 87–147.

FIORI, José Luís. O sistema interestatal capitalista no início do século XXI. Em: O MITO DO COLAPSO DO PODER AMERICANO. Rio de Janeiro: Record, 2008.

FONSECA, Carmen. A política externa brasileira da democracia: o paradoxo da mudança na continuidade?. **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 29, p. 15–32, 2011.

FONSECA JR, Gelson. Política externa brasileira: padrões e discontinuidades no período republicano. **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 29, p. 15–32, 2011.

FRIEDEN, Jeffrey A. **Capitalismo global: História econômica e política do século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

GARCIA, Marco Aurélio. O lugar do Brasil no mundo: a política externa em um momento de transição. Em: BRASIL, ENTRE O PASSADO E O FUTURO. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 153–176.

GASPARI, Elio. **A ditadura encurralada**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

GASPARI, Elio. **A ditadura envergonhada**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

GEISEL, Ernesto. **Discursos**. Brasília: Assessoria de Imprensa da Presidência da República, 1979. v. Volume V (1978)

GEISEL, Ernesto. **Ernesto Geisel: depoimento**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997.

- GOMES, Sandra. O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Dados**, Rio de Janeiro, v. 49, p. 193–224, 2006.
- GUERREIRO, R. Saraiva. **Lembranças de um empregado do Itamaraty**. São Paulo: Siciliano, 1992.
- HALLIDAY, Fred. **Repensando as relações internacionais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1999.
- HIRST, Monica; PINHEIRO, Leticia. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 38, n. 1, p. 5–23, 1995.
- HOLZHACKER, Denilde Oliveira; BALBACHEVSKY, Elizabeth. Classe ideologia e política: uma interpretação dos resultados das eleições de 2002 e 2006. **Opinião Pública**, Campinas, v. 13, n. 2, p. 283–306, 2007.
- HUNTINGTON, Samuel P. **A terceira onda: A democratização no final do século XX**. São Paulo: Editora Ática, 1994.
- JOFFILY, Bernardo. **Istoé Brasil, 500 anos - Atlas Histórico**. São Paulo: Grupo de Comunicação Três, 1998. *E-book*. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/imagens/AtlasHist%C3%B3rico-Brasil500Anos.pdf>. Acesso em: 10 set. 2021.
- KAPLAN, Marcos. **El Estado en el desarrollo y la integración de América Latina**. Caracas: Monte Ávila, 1970.
- KINGSTONE, Peter R. **Crafting coalitions for reform: business preferences, political institutions, and neoliberal reform in Brazil**. University Park, PA: The Pennsylvania University Press, 1999.
- KUCINSKI, Bernardo. **O que são multinacionais**. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- LAMPREIA, Luiz Felipe. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 41, n. 2, p. 5–17, 1998.
- LIMA, Maria Regina Soares de. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. **América Latina/Internacional**, v.1, n.2, 1994, p. 27-46.
- LYRA, Rodrigo Pedrosa. **Relações Bilaterais e Indústria Petrolífera: as Relações Brasil-Nigéria (1995-2010) e a Atuação Internacional da Petrobrás**. 2016. 120 f. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais - Universidade de Brasília, Brasília, 2016.
- MACIEL, David. O Governo Collor e o neoliberalismo no Brasil (1990-1992). **Revista UFG**, Goiânia, v. 13, n. 11, p. 98–108, 2011.
- MAGDOFF, Harry; SWEEZY, Paul M. **A crise do capitalismo americano**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.
- MARTUSCELLI, Danilo Enrico. Estado e lutas sociais no Brasil (1989-2019). *Em*: OBSERVATÓRIO DO ESTADO LATINO-AMERICANO - UFRGS. 24 out. 2019. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/odela/2019/10/24/estado-e-lutas-sociais-no-brasil-1989-2019/>. Acesso em: 10 fev. 2022.
- MEDEIROS, Carlos Aguiar de. Globalização e a inserção internacional diferenciada da Ásia e da América Latina. *Em*: PODER E DINHEIRO: UMA ECONOMIA POLÍTICA DA GLOBALIZAÇÃO. Rio de Janeiro: Vozes, 1997. p. 279–246.

- MELLO, João Manuel Cardoso de. A contra-revolução liberal-conservadora e a tradição crítica latino-americana: Um prólogo em homenagem a Celso Furtado. *Em: PODER E DINHEIRO: UMA ECONOMIA POLÍTICA DA GLOBALIZAÇÃO*. Rio de Janeiro: Vozes, 1997. p. 15–24.
- MENEGUELLO, Raquel. **Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1995)**. 1996. Tese de doutorado em Ciências Sociais - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1996.
- MENEGUELLO, Raquel. **PT: a formação de um partido (1979-1982)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **Brasil-Estados Unidos: a rivalidade emergente (1950-1988)**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- MONTEIRO, Adalberto. Governos Lula e Dilma, legado e lições. *Em: GOVERNOS LULA E DILMA: O CICLO GOLPEADO - CONTEXTO INTERNACIONAL, RELIZAÇÕES, LIÇÕES E PERSPECTIVAS*. São Paulo: Anita Garibaldi, 2017. p. 209–235.
- MOURA, Gisela; SATO, Leonardo. **José Francisco Rezek**. *Em: DICIONÁRIO HISTÓRICO-BIOGRÁFICO BRASILEIRO*. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2010. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/jose-francisco-rezek>. Acesso em: 10 fev. 2022.
- NOGUEIRA, André Magalhães. **Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988**. *Em: ATLAS HISTÓRICO DO BRASIL*. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2016. Disponível em: <https://atlas.fgv.br/verbete/5742>. Acesso em: 7 fev. 2022.
- NOGUEIRA, João Pontes. **Teoria das relações internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. O contencioso Brasil x Estados Unidos sobre patentes farmacêuticas na OMC. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 41–51, 2006.
- OLIVEIRA, Marcelo F. de. Política Externa Brasileira e elites econômicas na Era Democrática (1985-2010). *Em: RELAÇÕES INTERNACIONAIS: OLHARES CRUZADOS*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013. p. 479–521.
- PACHECO FILHO, Calino. Emprego e salário: a queda do Governo Collor e as novas perspectivas. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 20, n. 4, p. 46–55, 1993.
- PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **A política externa do Governo Sarney: a Nova República diante do reordenamento internacional (1985-1990)**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.
- PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **Relações exteriores do Brasil III (1964-1990): do Regime Militar à “Nova República”**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.
- PINHEIRO, Leticia. **Política externa brasileira (1889-2002)**. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.
- PUERARI, Gustavo Miranda. **Empresariado e política externa brasileira para a África: Convergências e Associações no Governo Lula**. 2012. 178f f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Rio de Janeiro, 2012.
- RIBEIRO, Cláudio Oliveira. As relações Brasil-África entre os governos Collor e Itamar Franco. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 1, p. 289–329, 2009.
- RODRIGUES, Denise Andrade. Os Investimentos no Brasil nos Anos 90: Cenários Setorial e Regional. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 13, p. 30, 2000.

SALOMÃO, Ivan. Do Cruzado à moratória: o legado do experimento heterodoxo. **Revista de Estudos Sociais**, Cuiabá, v. 18, n. 37, p. 182, 2017.

SALOMÃO, Ivan Colangelo; FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Arroubos econômicos, legitimação política: uma análise da moratória da dívida externa de 1987. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 36, n. 4, p. 788–806, 2016.

SANTANA, Ivo de. Notas e comentários sobre a dinâmica do comércio Brasil-África nas décadas de 1970 a 1990. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 46, n. 2, p. 113–137, 2003a.

SANTANA, Ivo de. O despertar empresarial brasileiro para o mercado africano nas décadas de 1970 a 1990. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 139–195, 2003b.

SANTANA, Ivo de. Relações econômicas Brasil-África: a Câmara de Comércio Afro-Brasileira e a intermediação de negócios no mercado africano. **Estudos Afro-Asiáticos**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, p. 517–555, 2003c.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 12ªed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

SARAIVA, Enrique J. Aspectos gerais do comportamento das empresas públicas brasileiras e sua ação internacional. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 65–43, 1977.

SCHMITT, Rogério. **Partidos políticos no Brasil (1945-2000)**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

SEMENOV, V. S. Social Classes and International Relations. *Em:* , 1966, Evian. **Annals of the 6th World Congress of Sociology**. Evian: Internatinal Sociological Association, 1966. p. 187–206.

SILVEIRA, Azeredo da. **Azeredo da Silveira: um depoimento**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

SILVER, Beverly J.; SLATER, Eric. As origens sociais das hegemonias mundiais. In: ARRIGHI, Giovanni; SILVER, Beverly J. **Caos e governabilidade no moderno sistema mundial**. Rio de Janeiro: UFRJ-Contraponto, 2001, p. 161-225.

SIMÃO, Ana Regina Falkembach. A Diplomacia Presidencial e o Processo de Inserção Internacional do Brasil: Um Estudo da Política Externa do Governo de Fernando Henrique Cardoso. *Em: XXV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA*, 2009, Fortaleza. **Anais do XXV Simpósio Nacional de História**. Fortaleza: ANPUH, 2009.

SINGER, André. **O PT**. São Paulo: Publifolha, 2001. (Folha explica).

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. 1ªed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SOARES, Gláucio Ary Dillon; TERRON, Sonia Luiza. Dois Lulas: a geografia eleitoral da reeleição (explorando conceitos, métodos e técnicas de análise geoespacial). **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, p. 269–301, 2008.

SOUZA, Julia Gomes E. A política de conteúdo local dos governos petistas (2003-2016): desenvolvimento econômico com geração de emprego?. **Revista Internacional de Debates da Administração & Públicas**, Osasco, v. 5, n. 1, p. 256–277, 2020.

SPEKTOR, Matias. **18 Dias: quando Lula e FHC se uniram para conquistar o apoio de Bush**. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2014.

SPEKTOR, Matias. Apresentação. *Em*: SILVEIRA, Azeredo da. **Azeredo da Silveira: um depoimento**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 9–13.

TAVARES, Maria da Conceição; MELIN, Luiz Eduardo. Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norte-americana. *Em*: PODER E DINHEIRO: UMA ECONOMIA POLÍTICA DA GLOBALIZAÇÃO. Rio de Janeiro: Vozes, 1997. p. 55–86.

TODD, Emmanuel. **Depois do império**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

VIGEVANI, Tullo *et al.* A contribuição marxista para o estudo das relações internacionais. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 83, p. 111–143, 2011.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 31–61, 2003.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes. **A África e as potências emergentes: nova partilha ou cooperação Sul-Sul? A presença da China, do Brasil e da Índia**. Porto Alegre: Leitura XXI, 2013.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes. **A África moderna**. Porto Alegre: Leitura XXI, 2010.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes. A política externa brasileira em transição: do desenvolvimentismo ao neoliberalismo. *Em*: RELAÇÕES INTERNACIONAIS: VISÕES DO BRASIL E DA AMÉRICA LATINA: ESTUDOS EM HOMENAGEM A AMADO LUIZ CERVO. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão : Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003. (Coleção Relações internacionais). p. 63–105.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes. **A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)**. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes. **A relação Brasil-África: prestígio, cooperação ou negócios**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes. De FHC a Lula: uma década de política externa (1995-2005). **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 381–397, 2005.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes. O Brasil de Lula: uma diplomacia global e afirmativa (2003-2010). **AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 23–35, 2012.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes. Para uma contribuição marxista das Relações Internacionais: a contribuição do materialismo histórico. *Em*: MARXISMO, DIREITO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 1–22.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Capitalismo histórico e Civilização capitalista**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

WALLERSTEIN, Immanuel. **World-Systems Analysis: An Introduction**. Durham and London: Duke University Press, 2006.

WHITE, Eduardo. A ação internacional das empresas públicas na América Latina. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 5–64, 1977.

## REFERÊNCIAS INSTITUCIONAIS E JORNALÍSTICAS

A VALE CONSTRUIRÁ USINA DE FERRO-ESPONJA NO EGITO. **Folha de S. Paulo**, Cairo, 31 jul. 1974. Economia, p. 15.

A VALE FABRICARÁ FERRO NA TUNÍSIA. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 23 ago. 1974. Economia, p. 25.

ABS, Engenharia Fundações e Geotécnica. **Investigações Geológicas e Geotécnicas Para Projetos de Seis Barragens – Argélia – ABS**. [S. l.], [s. d.]. Site Institucional. Disponível em: <http://absfundacoes.com/argelia/>. Acesso em: 25 mar. 2022.

ADACHI, Vanessa. Bozano, Simonsen quer sair da Embraer. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 10 jun. 1999. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi10069919.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.

AFP. CVRD congela seus projetos de mineração no Gabão. **G1**, Libreville, 6 dez. 2006. Disponível em: [https://g1.globo.com/Noticias/Economia\\_Negocios/0,,AA1377705-9356,00-CVRD+CONGELA+SEUS+PROJETOS+DE+MINERACAO+NO+GABAO.html](https://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,AA1377705-9356,00-CVRD+CONGELA+SEUS+PROJETOS+DE+MINERACAO+NO+GABAO.html). Acesso em: 27 jul. 2022.

AG. **Aeroporto Internacional da Mukanka**. [S. l.], 2018a. Site Institucional. Disponível em: <https://andradegutierrez.com.br/Projetos.aspx#4058>. Acesso em: 14 out. 2022.

AG. **Estrada Melong-Dschang**. [S. l.], 2018b. Site Institucional. Disponível em: <https://andradegutierrez.com.br/Projetos.aspx#2374>. Acesso em: 14 out. 2022.

AG. **Execução do Projecto de Construção das infraestruturas rodoviárias, água, esgoto, águas pluviais no Bairro SOUQ AL-JUMUHA, na Cidade de Trípoli**. [S. l.], 2018c. Site Institucional. Disponível em: <https://andradegutierrez.com.br/Projetos.aspx#2398>. Acesso em: 14 out. 2022.

AG. **Reabilitação da Avenida N'Gola Kiluang, Pacote 1**. [S. l.], 2018d. Site Institucional. Disponível em: <https://andradegutierrez.com.br/Projetos.aspx#4017>. Acesso em: 14 out. 2022.

AG. **Reabilitação da Estrada do Golfe / Viana e Rua Sanatório**. [S. l.], 2018e. Site Institucional. Disponível em: <https://andradegutierrez.com.br/Projetos.aspx#4018>. Acesso em: 14 out. 2022.

AG. **Reabilitação da Quarta Avenida (Rua dos Comandos)**. [S. l.], 2018f. Site Institucional. Disponível em: <https://andradegutierrez.com.br/Projetos.aspx#4019>. Acesso em: 14 out. 2022.

AG. **Travaux d'aménagement de la Route Garoua Boulai-Ngaoundere (Section 3, Mbere-Ngaoundere, 86km)**. [S. l.], 2018g. Site Institucional. Disponível em: <https://andradegutierrez.com.br/Projetos.aspx#2400>. Acesso em: 14 out. 2022.

AG. **Travaux de Réhabilitation/Construction de la Route Goma Coura-Tombouctou (Lot1: Goma Coura-Lere - 165Km)**. [S. l.], 2018h. Site Institucional. Disponível em: <https://andradegutierrez.com.br/Projetos.aspx#2420>. Acesso em: 14 out. 2022.

AGÊNCIA ESTADO. Vale perde para China concorrência para investimento no Gabão. **Estadão**, [s. l.], 2 jun. 2006. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/mercados,vale-perde-para-china-concorrenca-para-investimento-no-gabao,20060602p16071>. Acesso em: 27 jul. 2022.

ALBRIGHT, John L. **The Mineral Industry of Algeria**: Minerals yearbook. Washington: United States Bureau of Mines, 1974a. Disponível em: <https://search.library.wisc.edu/digital/A7JYL4NRRURTU38M/pages/AKRUAT7KG3WTVF8M>. Acesso em: 14 fev. 2022.

ALBRIGHT, John L. **The Mineral Industry of Libya**: Minerals yearbook. Washington: United States Bureau of Mines, 1974b. Disponível em: <https://search.library.wisc.edu/digital/A7JYL4NRRURTU38M/pages/AHG4DD6TXKSE2W8W>. Acesso em: 14 fev. 2022.

AMPLIAR FAIXA DE ATUAÇÃO EXTERNA. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 21 nov. 1985. Transporte Marítimo, p. 24.

ANDRADE GUTIERREZ. **Annual Report**. [S. l.: s. n.], 2008.

ANDRADE GUTIERREZ. **Projetos: Reabilitação Rodovia Goma-Beni**. [S. l.], 2018a. Site Institucional. Disponível em: <https://andradegutierrez.com.br/Projetos.aspx#3656>. Acesso em: 11 mar. 2022.

ANDRADE GUTIERREZ. **Projetos: Rodovia Bunia-Bambumines-Mongbwalu**. [S. l.], 2018b. Site Institucional. Disponível em: <https://andradegutierrez.com.br/Projetos.aspx#3602>. Acesso em: 11 mar. 2022.

ANDRADE GUTIERREZ. **Projetos: Rodovia Epena-Impfondo-Dongou**. [S. l.], 2018c. Site Institucional. Disponível em: <https://www.andradegutierrez.com.br/Projetos.aspx#3477>. Acesso em: 24 mar. 2022.

ANDRADE GUTIERREZ. **Projetos: Rodovia Eseka-Lolodorf**. [S. l.], 2018d. Site Institucional. Disponível em: <https://andradegutierrez.com.br/Projetos.aspx#3693>. Acesso em: 1 abr. 2022.

ANDRADE GUTIERREZ. **Projetos: Rodovia Seredou-N'Zerekoré-Lola**. [S. l.], 2018e. Site Institucional. Disponível em: <https://andradegutierrez.com.br/Projetos.aspx#3707>. Acesso em: 2 abr. 2022.

ANDRADE GUTIERREZ. **Projetos: Sondagens/Estudos Complementares Mina D7 Kanga**. [S. l.], 2018f. Site Institucional. Disponível em: <https://andradegutierrez.com.br/Projetos.aspx#3603>. Acesso em: 11 mar. 2022.

ANGOLA E BRASIL MAIS PRÓXIMOS. **Folha de S. Paulo**, Rio de Janeiro, 13 maio 1979. Economia, p. 39.

ANGOLA ENVIA MINISTRO PARA DEBATER COMÉRCIO. **Jornal do Brasil**, Brasília, 10 ago. 1979.

ANTONIDES, Lloyd E. *et al.* **The Mineral Industries of Southern Africa in 1988**: Minerals yearbook. Washington: United States Bureau of Mines, 1988. Disponível em: <https://search.library.wisc.edu/digital/AE6B6RIWCWHM6C8S/pages/AWTG2TE4QMZV4M8E>. Acesso em: 21 fev. 2022.

ANTUNES, Marco Antônio. Vitória da persistência. **Odebrecht Informa**, [s. l.], v. 30, n. 106, p. 44–53, 2002.

ARGÉLIA NEGA PRESSÕES PARA O BRASIL COMPRAR GÁS. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 20 set. 1976. Economia, p. 79.

ARQUIVO NACIONAL. **Angola - Conflito interno e perspectivas. Confidencial. Documento digitalizado pelo Projeto “Memórias Reveladas”**. , 1992. Disponível em: [http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br\\_dfanbsb\\_h4/txt/cex/1448/br\\_dfanbsb\\_h4\\_txt\\_cex\\_1448\\_d0001de0001.pdf](http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br_dfanbsb_h4/txt/cex/1448/br_dfanbsb_h4_txt_cex_1448_d0001de0001.pdf). Acesso em: 29 mar. 2022.

ARQUIVO NACIONAL. **Angola - Conjuntura atual. Perspectivas. Documento digitalizado pelo Projeto “Memórias Reveladas”**. , 1990. Disponível em:

[http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br\\_dfanbsb\\_h4/txt/cex/0130/br\\_dfanbsb\\_h4\\_txt\\_cex\\_0130\\_d0001de0001.pdf](http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br_dfanbsb_h4/txt/cex/0130/br_dfanbsb_h4_txt_cex_0130_d0001de0001.pdf). Acesso em: 28 mar. 2022.

ARQUIVO NACIONAL. **Angola - Presença do Presidente no Brasil. Confidencial. Documento digitalizado pelo Projeto “Memórias Reveladas”**. , 1994. Disponível em:

[http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br\\_dfanbsb\\_h4/txt/cex/1976/br\\_dfanbsb\\_h4\\_txt\\_cex\\_1976\\_d0001de0001.pdf](http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br_dfanbsb_h4/txt/cex/1976/br_dfanbsb_h4_txt_cex_1976_d0001de0001.pdf). Acesso em: 29 mar. 2022.

ARQUIVO NACIONAL. **Angola. Dificuldades do Projeto Capanda. Documento digitalizado pelo Projeto “Memórias Reveladas”**. , 1989.

ARQUIVO NACIONAL. **Relações Comerciais Brasil/Angola. Perspectivas. Confidencial. Documento digitalizado pelo Projeto “Memórias Reveladas”**. , 1993a. Disponível em:

[http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br\\_dfanbsb\\_h4/txt/cex/1740/br\\_dfanbsb\\_h4\\_txt\\_cex\\_1740\\_d0001de0001.pdf](http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br_dfanbsb_h4/txt/cex/1740/br_dfanbsb_h4_txt_cex_1740_d0001de0001.pdf). Acesso em: 29 mar. 2022.

ARQUIVO NACIONAL. **Viagem presidencial à África - Confidencial. Documento digitalizado pelo Projeto “Memórias Reveladas”**. , 1991. Disponível em:

[http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br\\_dfanbsb\\_h4/txt/cex/0721/br\\_dfanbsb\\_h4\\_txt\\_cex\\_0721\\_d0001de0001.pdf](http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br_dfanbsb_h4/txt/cex/0721/br_dfanbsb_h4_txt_cex_0721_d0001de0001.pdf). Acesso em: 29 mar. 2022.

ARQUIVO NACIONAL. **Visita de Delegação angolana para entendimentos com o Governo brasileiro. Confidencial. Documento digitalizado pelo Projeto “Memórias Reveladas”**. , 1993b. Disponível em:

[http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br\\_dfanbsb\\_h4/txt/cex/1795/br\\_dfanbsb\\_h4\\_txt\\_cex\\_1795\\_d0001de0001.pdf](http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br_dfanbsb_h4/txt/cex/1795/br_dfanbsb_h4_txt_cex_1795_d0001de0001.pdf). Acesso em: 29 mar. 2022.

ASSISTÊNCIA TÉCNICA AJUDA A VIABILIZAR VENDA. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 19 nov. 1987. Transporte Marítimo, p. 28.

BARREIRO, José Enrique. A nova face de Luanda. **Odebrecht Informa**, [s. l.], v. 33, n. 124, p. 10–15, 2006.

BELLINI, Paulo. **Marcopolo: sua viagem começa aqui**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

BERMÚDEZ-LUGO, Omayra. **The Mineral Industry of Angola in 2009**: Minerals yearbook. Washington: U.S. Geological Survey, 2011.

BERMÚDEZ-LUGO, Omayra. **The Mineral Industry of Gabon in 2004**: Minerals yearbook. Washington: U.S. Geological Survey, 2007a.

BERMÚDEZ-LUGO, Omayra. **The Mineral Industry of Gabon in 2005**: Minerals yearbook. Washington: U.S. Geological Survey, 2007b.

BERMÚDEZ-LUGO, Omayra. **The Mineral Industry of Guinea in 2011**: Minerals yearbook. Washington: U.S. Geological Survey, 2013.

BERMÚDEZ-LUGO, Omayra. **The Mineral Industry of Guinea in 2014**: Minerals yearbook. Washington: U.S. Geological Survey, 2017.

BINACIONAIS, O RUMO DO BRASIL. **Folha de S. Paulo**, Rio de Janeiro, 21 jul. 1974. Economia, p. 28.

BNDES. **Livro verde: nossa história tal como ela é**. Rio de Janeiro: BNDES, 2017.

BONALUME NETO, Ricardo. Paz interessa a brasileiros. **Folha de S. Paulo**, Angola, 31 dez. 1995. Mundo, p. 1–15.

BOURROUL, Sérgio. Cenário em transformação. **Odebrecht Informa**, [s. l.], v. 37, n. 145, p. 14–16, 2009.

BOZANO É DONO DA 5ª MAIOR FORTUNA DO BRASIL. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 7 maio 2000. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u356591.shtml>. Acesso em: 15 fev. 2022.

BRASIL. **5 anos do Real. Estabilidade e Desenvolvimento**. Brasil: Presidência da República, 1999.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Acordo para a concessão de Créditos e Financiamento Adicional ao Projeto Kapanda entre a República Federativa do Brasil e a República Popular de Angola**. , 1988a. Disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/3520>.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Acordo para Reescalonamento de Dívida entre a República Federativa do Brasil e a República de Angola**. , 1995. Disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/4156>.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Comunicado Conjunto**. , 1982.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Comunicado Conjunto à Imprensa entre a República Federativa do Brasil e a República Popular de Angola**. , 1988b. Disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/3528>.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Comunicado Conjunto Brasileiro - Angolano**. , 1989. Disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/3592>.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Cronologia da Política Externa do Governo Lula (2003-2006)**. Brasília: FUNAG, Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. *E-book*. Disponível em: [http://funag.gov.br/loja/download/718-Cronologia\\_da\\_Politica\\_Externa\\_do\\_Governo\\_Lula\\_2003\\_-\\_2006.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/718-Cronologia_da_Politica_Externa_do_Governo_Lula_2003_-_2006.pdf). Acesso em: 6 ago. 2022.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Declaração Conjunta Brasileiro-Angolana**. , 1991. Disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/3820>.

BRASIL, Ministério da Economia. **Grupo dos 20 - G20**. [S. l.], 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/assuntos-economicos-internacionais/cooperacao-internacional/grupo-dos-20-g20>. Acesso em: 16 set. 2022.

BRASIL, Biblioteca da Presidência da República. **Luiz Inácio Lula da Silva: Biografia**. [S. l.], 2017. Disponível em: [www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/biografia-periodo-presidencial+&cd=10&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/biografia-periodo-presidencial+&cd=10&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br). Acesso em: 18 out. 2017.

BRASIL, Departamento de Relações Institucionais. **Programa Nacional de Desestatização: relatório de atividades**. Brasília: [s. n.], 1996. Disponível em: [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/4205/2/PND\\_1995\\_P\\_BD.PDF](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/4205/2/PND_1995_P_BD.PDF). .

BRASIL AJUDARÁ A INDÚSTRIA TÊXTIL DA COSTA DO MARFIM. **Folha de S. Paulo**, Abidjan, 22 jul. 1975. Economia, p. 15.

BRASIL E ANGOLA FIRMAM CONTRATO PARA CONSTRUÇÃO DE HIDRELÉTRICA. **Folha de S. Paulo**, Brasília, 19 nov. 1984. Economia, p. 8.

BRASIL EXPORTA 40 ALOJAMENTOS PRÉ-FABRICADOS PARA A NIGÉRIA. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 10 out. 1976. Economia, p. 44.

BRASIL QUER AUMENTAR AS COMPRAS DE ÓLEO ANGOLANO. **Folha de S. Paulo**, Brasília, 8 jul. 1982. Economia, p. 20.

BRASIL RELUTA EM CONSTITUIR BANCO BINACIONAL COM A LÍBIA. **Folha de S. Paulo**, Brasília, 11 maio 1985. Economia, p. 12.

BRASPETRO DESCOBRE PETRÓLEO EM ANGOLA. **Folha de S. Paulo**, Rio de Janeiro, 25 ago. 1982.

BRASPETRO EXPORTA PLATAFORMA A ANGOLA POR US\$8 MILHÕES. **Folha de S. Paulo**, Rio de Janeiro, 27 mar. 1985. Economia, p. 17.

BRASPETRO OPERARÁ EM ANGOLA. **Folha de S. Paulo**, Brasília, 31 mar. 1981. Economia, p. 21.

BRASPETRO PRODUZ 2 MIL BARRIS/DIA DE ÓLEO NA ARGÉLIA. **Folha de S. Paulo**, Rio de Janeiro, 22 fev. 1978. Economia, p. 22.

CAFARDO, Pedro. Em 600km de asfalto, a Mauritânia busca integração. **Folha de S. Paulo**, Nouakchott, 21 dez. 1975. Economia, p. 60.

CANZIAN, Fernando. Em 40 anos, metade dos EUA ganhou só US\$ 200 a mais. **Folha de S. Paulo**, Estados Unidos, 29 jul. 2019. Especial Desigualdade Global. Disponível em: <https://temas.folha.uol.com.br/desigualdade-global/estados-unidos/em-40-anos-metade-dos-eua-ganhou-so-us-200-a-mais.shtml>. Acesso em: 15 set. 2022.

CAPAI, Eliza; VIANA, Natalia. Uma relação milionária e pouco transparente. **Observatório da Imprensa**, [s. l.], n. 891, 2016. Disponível em: <https://www.observatoriodaimprensa.com.br/jornalismo-investigativo/uma-relacao-milionaria-e-pouco-transparente/#top>. Acesso em: 3 ago. 2022.

CASOY, Boris. Relações com EUA “não atravessam fase boa”, diz Sarney. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 10 fev. 1989. Política, p. A5.

CASTILHO, Carlos. Brasileiros iniciam obras da hidrelétrica de Capanda. **Folha de S. Paulo**, Angola, 21 set. 1986. Exterior, p. 17.

CASTILHO, Carlos. País mantém intenso comércio com Brasil. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 28 ago. 1985. Exterior, p. 16.

CASTRO, Eduardo. Mina da Vale em Moçambique está quase pronta. **Exame**, Maputo, 10 out. 2010. Disponível em: <https://exame.com/economia/mina-vale-mocambique-esta-quase-pronta-580087/>. Acesso em: 27 jul. 2022.

CDN. **Mapa do Corredor de Nacala**. Nacala: Corredor de Desenvolvimento Norte, 2019. Disponível em: <http://cdn.co.mz/sobre-a-cdn-2/>.

CDN. **Presidente da República reinaugura ferrovia Cuamba-Lichinga**. [S. l.], 2016. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20170630031031/http://cdn.co.mz/presidente-da-republica-reinaugura-ferrovia-cuamba-lichinga/>. Acesso em: 29 jul. 2022.

CNO, Construtora Norberto Odebrecht. Relatório dos Administradores - 1995. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 19 abr. 1996. p. 20.

COAKLEY, George J. **The Mineral Industry of Angola in 1997**: Minerals yearbook. Washington: United States Bureau of Mines, 1997a. Disponível em: <https://s3-us-west-2.amazonaws.com/prd-wret/assets/palladium/production/mineral-pubs/country/1997/9253097.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2022.

COAKLEY, George J. **The Mineral Industry of Angola in 1998**: Minerals yearbook. Washington: United States Bureau of Mines, 1998a. Disponível em: <https://s3-us-west-2.amazonaws.com/prd-wret/assets/palladium/production/mineral-pubs/country/1998/9253098.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2022.

COAKLEY, George J. **The Mineral Industry of Angola in 2001**: Minerals yearbook. Washington: United States Bureau of Mines, 2001. Disponível em: <https://s3-us-west-2.amazonaws.com/prd-wret/assets/palladium/production/mineral-pubs/country/2001/aomyb01.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2022.

COAKLEY, George J. **The Mineral Industry of Angola in 2002**: Minerals yearbook. Washington: United States Bureau of Mines, 2002. Disponível em: <https://s3-us-west-2.amazonaws.com/prd-wret/assets/palladium/production/mineral-pubs/country/2002/aomyb02.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2022.

COAKLEY, George J. **The Mineral Industry of Mozambique in 1997**: Minerals yearbook. Washington: United States Bureau of Mines, 1997b. Disponível em: <https://s3-us-west-2.amazonaws.com/prd-wret/assets/palladium/production/mineral-pubs/country/1997/9227097.pdf>. Acesso em: 1 mar. 2022.

COAKLEY, George J. **The Mineral Industry of Mozambique in 1998**: Minerals yearbook. Washington: United States Bureau of Mines, 1998b.

COM A ARGÉLIA COMÉRCIO FAVORÁVEL. **Folha de S. Paulo**, Brasília, 23 jan. 1979. Economia, p. 31.

CONGO REJEITA PACTO MILITAR NO ATLÂNTICO. **Folha de S. Paulo**, Brasília, 8 jul. 1982. Nacional, p. 5.

CONNOR, Kevin. **The Mineral Industry of Other East African Countries in 1986**: Minerals yearbook. Washington: United States Bureau of Mines, 1986. Disponível em: <https://search.library.wisc.edu/digital/AHS5TDTWZOD2N59E/pages/AMUZUCKJOAAYEE8C>. Acesso em: 18 fev. 2022.

CONNOR, Kevin. **The Mineral Industry of Algeria in 1987**: Minerals yearbook. Washington: United States Bureau of Mines, 1987. Disponível em: <https://search.library.wisc.edu/digital/A4BOGN4H5D2BMI8J/pages/APRXYA5GOD5VK48U>. Acesso em: 21 fev. 2022.

CONNOR, Kevin. **The Mineral Industry of Other East African Countries in 1985**: Minerals yearbook. Washington: United States Bureau of Mines, 1985. Disponível em: <https://search.library.wisc.edu/digital/AUBH5UMIZ4BID385/pages/AH5CEJSRUVJ3IW9C>. Acesso em: 17 fev. 2022.

CONQUISTADO CONTRATO PARA CONSTRUÇÃO DE CONDOMÍNIO EM LUANDA. **Odebrecht Informa**, [s. l.], v. 36, n. 138, p. 66, 2008.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 8 fev. 2022.

CONSTRUTORA QUER AMPLIAR AÇÃO NO ZAIRE. **Folha de S. Paulo**, Belo Horizonte, 12 abr. 1987. 2º Caderno, p. 51.

COSTA, Luciano Martins. Um país que se renova. **Odebrecht Informa**, [s. l.], v. 36, n. 135, 2008.

CPRM. **Prestação de Serviço na África**. [S. l.], 2016. Site Institucional. Disponível em: [www.cprm.gov.br/publique/Sobre/Assuntos-Internacionais/Prestacao-de-Servico-na-Africa-3843.html](http://www.cprm.gov.br/publique/Sobre/Assuntos-Internacionais/Prestacao-de-Servico-na-Africa-3843.html). Acesso em: 3 abr. 2022.

CRIADA A MULTI DA PETROBRÁS. **Folha de S. Paulo**, Rio de Janeiro, 20 fev. 1976. Economia, p. 23.

CVRD. **CVRD assina contrato para exploração de Moatize**. [S. l.], 2007. Disponível em: <http://www.vale.com/brasil/pt/investors/information-market/press-releases/paginas/cvrd-assina-contrato-para-exploracao-de-moatize.aspx>. Acesso em: 17 mar. 2022.

CVRD. **CVRD entrega estudos ao governo de Moçambique**. [S. l.], 2006. Disponível em: <http://www.vale.com/oman/EN/old-investors/information-market/press-releases/Pages/cvrd-entrega-estudos-ao-governo-de-mocambique.aspx>. Acesso em: 17 mar. 2022.

CVRD. **CVRD IDC e ISCOR assinam memorando de entendimentos para o desenvolvimento da mina de carvão de Moatize**. [S. l.], 2003. Disponível em: <http://www.vale.com/brasil/PT/old-investors/information-market/press-releases/Paginas/cvrd-idc-e-iscor-assinam-memorando-de-entendimentos-para-o-desenvolvimento-da-mina-de-carvao-de-moatize.aspx#:~:text=Rio%20de%20Janeiro%2C%2011%20de,de%20carv%C3%A3o%20de%20Moatize%2C%20em>. Acesso em: 17 mar. 2022.

CVRD. **CVRD vence concorrência para explorar carvão em Moçambique**. [S. l.], 2004. Disponível em: <http://www.vale.com/brasil/pt/investors/information-market/press-releases/paginas/cvrd-vence-concorrencia-para-explorar-carvao-em-mocambique.aspx>. Acesso em: 17 mar. 2022.

DE OLHO NO MERCADO. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 15 ago. 1985. Transporte Marítimo, p. 20.

DE OLHO NO MERCADO: SERVIÇOS GEOLÓGICOS. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 31 out. 1985. Transporte Marítimo, p. 24.

DINHEIRO ÁRABE PARA O VALE DO RIO DOCE. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 3 ago. 1974. Capa, p. 1.

DOLLEY, Thomas P. **The Mineral Industry of Libya in 1989**: Minerals yearbook. Washington: United States Bureau of Mines, 1989. Disponível em: <https://search.library.wisc.edu/digital/A6NHGNVWLIAG5Y8A/pages/ALG2QBRATV3B4I8C>. Acesso em: 23 fev. 2022.

EMPRESA NEGOCIA COM ANGOLA. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 31 jul. 1982. Economia, p. 16.

EMPRESAS & NEGÓCIOS: ANGOLA. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 11 abr. 1985. Economia, p. 19.

EMPRESAS & NEGÓCIOS: BRASIL-MAURITÂNIA. **Folha de S. Paulo**, [s. l.], 21 jun. 1979. Economia, p. 30.

EMPRESAS & NEGÓCIOS: MATERIAL TELEFÔNICO. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 13 fev. 1977. Economia, p. 42.

EMPRESAS & NEGÓCIOS: PARA A TANZÂNIA. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 18 mar. 1980. Economia, p. 27.

EMPRESAS & NEGÓCIOS: SAAB-SCANIA. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 30 maio 1985. Transporte Marítimo, p. 18.

EMPRESAS BRASILEIRAS ASSOCIAM-SE À ARGÉLIA. **Folha de S. Paulo**, Brasília, 15 nov. 1974. Economia, p. 27.

ENGENHARIA BRASILEIRA EXPORTOU PARA 52 PAÍSES. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 11 jul. 1985. Transporte Marítimo, p. 17.

ENGESA MONTARÁ UNIDADE DE REFORMA DE VEÍCULOS MILITARES EM ANGOLA. **Folha de S. Paulo**, Vale do Paraíba, 17 jul. 1986. Política, p. 8.

ENR. The Top 225 International Contractors & Top 225 Global Contractors. **Engineering News Record**, [s. l.], p. 40–64, 2005.

ENR. The Top 225 International Contractors & Top 225 Global Contractors. **Engineering News Record**, [s. l.], p. 28–54, 2006.

ENR. The Top 225 International Contractors & Top 225 Global Contractors. **Engineering News Record**, [s. l.], p. 30–53, 2007.

ENR. The Top 225 International Contractors & Top 225 Global Contractors. **Engineering News Record**, [s. l.], p. 32–58, 2008.

ENR. The Top 225 International Contractors & Top 225 Global Contractors. **Engineering News Record**, [s. l.], p. 36–56, 2009.

ENR. The Top 225 International Contractors & Top 225 Global Contractors. **Engineering News Record**, [s. l.], p. 45–66, 2011.

ENSMINGER, H. Robert. **The Mineral Industry of Brazil**: Minerals yearbook. Washington: United States Bureau of Mines, 1987. Disponível em: <https://search.library.wisc.edu/digital/A4BOGN4H5D2BMI8J/pages/AX6CY3Q7FOLH6N9D>. Acesso em: 7 fev. 2022.

EQUIPAMENTOS PARA A ÁFRICA. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 19 nov. 1975. Economia, p. 21.

EXPERIÊNCIA AGRÍCOLA BRASILEIRA NO SUDÃO. **Estadão**, São Paulo, 11 maio 2011. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/blogs/agricola/suplemento-agricola-do-dia-30112011/>. Acesso em: 12 out. 2022.

FAO, Food and Agriculture Organization of the United Nations; IFAD, International Fund for Agricultural Development; WFP, World Food Programme (org.). **The state of food insecurity in the world 2014. Strengthening the enabling environment for food security and nutrition**. Rome: FAO, 2014.

FIDENS. **Relatório Anual 2008**. Belo Horizonte: [s. n.], 2008. Disponível em: [http://www.fidens.com.br/imgs/up/Relato\\_fidens\\_mais\\_baixa.pdf](http://www.fidens.com.br/imgs/up/Relato_fidens_mais_baixa.pdf). Acesso em: 13 out. 2022.

FILIAL NA ÁFRICA. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 3 fev. 1977. Economia, p. 28.

FOLHA ONLINE. Base do governo Lula na Câmara infla em 2003. **Folha de S. Paulo**, [s. l.], 30 dez. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u56811.shtml>. Acesso em: 19 ago. 2022.

FOLHA ONLINE. Com 83%, aprovação ao governo Lula bate recorde histórico, mostra Datafolha. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 26 out. 2010. Poder. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2010/10/820667-com-83-aprovacao-ao-governo-lula-bate-recorde-historico-mostra-datafolha.shtml>. Acesso em: 18 ago. 2022.

FOLHA ONLINE. Leia íntegra da carta de Lula para acalmar o mercado financeiro. **Folha de S. Paulo**, [s. l.], 24 jun. 2002. Brasil. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>. Acesso em: 18 ago. 2022.

FOLHA ONLINE. Vale compra Inco e vira segunda maior mineradora do mundo. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 24 out. 2006. Dinheiro. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u111871.shtml>. Acesso em: 25 jul. 2022.

FRIEDLANDER, David; PATURY, Felipe. Empresário acusa Bozano de suborno, sonegação e evasão de divisas. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 7 maio 2000. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u356577.shtml?origin=folha>. Acesso em: 15 fev. 2022.

GLOVER, Thomas O. **The Mineral Industry of Angola in 1985**: Minerals yearbook. Washington: United States Bureau of Mines, 1985. Disponível em: <https://search.library.wisc.edu/digital/AUBH5UMIZ4BID385/pages/ATXFSRKX4JLPV28A>. Acesso em: 18 fev. 2022.

GLOVER, Thomas O. **The Mineral Industry of Angola in 1987**: Minerals yearbook. Washington: United States Bureau of Mines, 1987. Disponível em: <https://search.library.wisc.edu/digital/A4BOGN4H5D2BMI8J/pages/AKRXFYDMBICJFH8C>. Acesso em: 21 fev. 2022.

GLOVER, Thomas. **The Mineral Industry of Libya in 1985**: Minerals yearbook. Washington: United States Bureau of Mines, 1985. Disponível em: <https://search.library.wisc.edu/digital/AUBH5UMIZ4BID385/pages/AFI3NUMXEXMM5Q8R>. Acesso em: 18 fev. 2022.

GLOVER, Thomas O. **The Mineral Industry of Libya in 1986**: Minerals yearbook. Washington: United States Bureau of Mines, 1986. Disponível em: <https://search.library.wisc.edu/digital/AHS5TDTWZOD2N59E/pages/AJMO6YVXZRNOO79C>. Acesso em: 18 fev. 2022.

GOLDBERG, Simone. A história do compromisso de uma empresa com um país. **Odebrecht Informa**, [s. l.], v. 32, n. 118, p. 16–25, 2005.

GONÇALVES, Renata. O futuro vem pelo mar. **Odebrecht Informa**, [s. l.], v. 36, n. 141, p. 37, 2009.

GUINÉ-BISSAU SE LIGARÁ AO RESTO DO MUNDO VIA RÁDIO POR CONEXÃO COM A EMBRATEL. **Jornal do Brasil**, Brasília, 7 fev. 1975. 1º Caderno, p. 11.

HANGAR - BASE AÉREA DE ACRA. [S. l.], [s. d.]. Disponível em: <http://contracta.com.br/projetos/hangar-base-aerea-de-acra/>. Acesso em: 9 jun. 2021.

HUMAN RIGHTS WATCH (org.). **The curse of gold: Democratic Republic of Congo**. New York, NY: Human Rights Watch, 2005.

IMF, International Monetary Fund. **GDP, current prices**. [S. l.], 2022a. Disponível em: <https://www.imf.org/external/datamapper/PPPGDP@WEO>. Acesso em: 11 set. 2022.

IMF, International Monetary Fund. **World Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserves**. [S. l.], 2022b. Disponível em: <https://data.imf.org/regular.aspx?key=41175>. Acesso em: 11 set. 2022.

IMF, International Monetary Fund. **World Economic Outlook: Growth Resuming, Dangers Remain**. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2012.

INPE. **CBERS - História**. [S. l.], 2018. Disponível em: <http://www.cbbers.inpe.br/sobre/historia.php>. Acesso em: 27 jan. 2022.

INTERBRÁS. **Relatório de Atividades e Demonstrações Financeiras do Exercício de 1976**. [S. l.]: Petrobrás Comércio Internacional S.A., 1977.

JEUNE AFRIQUE. Les Brésiliens débarquent. **Jeune Afrique**, [s. l.], 21 nov. 2005. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:P-JwduwGk-UJ:https://www.jeuneafrique.com/84292/archives-thematique/les-br-siliens-d-barquent/+&cd=65&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 27 jul. 2022.

KING, Audie L. **The Mineral Industry of Angola in 1989**: Minerals yearbook. Washington: United States Bureau of Mines, 1989. Disponível em: <https://search.library.wisc.edu/digital/A6NHGNVWLIAG5Y8A/pages/ARHR7QXE2LVOFJ8F>. Acesso em: 14 fev. 2022.

KING, Audie L. **The Mineral Industry of Angola in 1990**: Minerals yearbook. Washington: United States Bureau of Mines, 1990. Disponível em: <https://search.library.wisc.edu/digital/AM42DNFFQNI2X29B/pages/AOQQD45Z6R4LDD8V>. Acesso em: 7 fev. 2022.

KING, Audie L. **The Mineral Industry of Angola in 1991**: Minerals yearbook. Washington: United States Bureau of Mines, 1991. Disponível em: <https://search.library.wisc.edu/digital/A5MWLRQN3WCPZI9A/pages/AO7ADPFC7YXD4E83>. Acesso em: 8 fev. 2022.

KORNHAUSER, Ben A. **The Mineral Industry of Nigeria in 1985**: Minerals yearbook. Washington: United States Bureau of Mines, 1985. Disponível em: <https://search.library.wisc.edu/digital/AUBH5UMIZ4BID385/pages/ASZEEAB63UGZY486>. Acesso em: 17 fev. 2022.

LEWIS, John R. **The Mineral Industry of Nigeria in 1986**: Minerals yearbook. Washington: United States Bureau of Mines, 1986. Disponível em: <https://search.library.wisc.edu/digital/AHS5TDTWZOD2N59E/pages/ANWEP2CNSYY5TY8L>. Acesso em: 18 fev. 2022.

LOVATO FILHO, Cláudio. O mundo no canteiro de obras. **Odebrecht Informa**, [s. l.], v. 36, n. 133, p. 38–45, 2007.

MAAN. **História**. [S. l.], [s. d.]. Disponível em: <https://maan.co.ao/monumento/>. Acesso em: 2 ago. 2022.

MAIA, Leonardo. Elos cada vez mais sólidos. **Odebrecht Informa**, [s. l.], v. 36, n. 137, 2008.

MARTINS, Thereza. Para que tudo esteja no lugar certo, na hora certa. **Odebrecht Informa**, [s. l.], v. 37, n. 139, p. 10–14, 2008.

MAURITÂNIA PODE COMPRAR NAVIOS BRASILEIROS. **Folha de S. Paulo**, Brasília, 10 mar. 1976. Economia, p. 24.

MENDES JÚNIOR. **Rodovia Noaukchott-Nema**. [S. l.], [s. d.]. Site Institucional. Disponível em: [http://www.mendesjunior.com.br/site/portugues/default.aspx?cmp=segmentos\\_atuacao/projeto.ascx&p=79](http://www.mendesjunior.com.br/site/portugues/default.aspx?cmp=segmentos_atuacao/projeto.ascx&p=79). Acesso em: 25 mar. 2022.

MENDONÇA, Ricardo. O paradoxo da miséria. **Veja**, [s. l.], v. 35, n. 1735, p. 82–93, 2002.

MISSÃO ANGOLANA CHEGA HOJE AO RIO. **Folha de S. Paulo**, Brasília, 30 nov. 1979. Economia, p. 17.

MOBBS, Phillip M. **The Mineral Industry of Equatorial Guinea in 2001**: Minerals yearbook. Washington: United States Bureau of Mines, 2001. Disponível em: <https://s3-us-west-2.amazonaws.com/prd-wret/assets/palladium/production/mineral-pubs/country/2001/ekmyb01.pdf>. Acesso em: 1 mar. 2022.

MOÇAMBIQUE: MINA PARA A VALE. **Odebrecht Informa**, [s. l.], v. 36, n. 137, 2008.

MORGAN, George A. **The Mineral Industry of Zaire in 1985**: Minerals yearbook. Washington: United States Bureau of Mines, 1985. Disponível em: <https://search.library.wisc.edu/digital/AUBH5UMIZ4BID385/pages/A7MNE22ZXLGAMM86>. Acesso em: 18 fev. 2022.

MORGAN, George A. **The Mineral Industry of Zaire in 1986**: Minerals yearbook. Washington: United States Bureau of Mines, 1986. Disponível em: <https://search.library.wisc.edu/digital/AHS5TDTWZOD2N59E/pages/AXJMHYKBJT2EWM8B>. Acesso em: 18 fev. 2022.

MORGAN, George A. **The Mineral Industry of Zaire in 1987**: Minerals yearbook. Washington: United States Bureau of Mines, 1987. Disponível em: <https://search.library.wisc.edu/digital/A4BOGN4H5D2BMI8J/pages/ALOGXZ3YYRFZLP8K>. Acesso em: 21 fev. 2022.

MOTOSCRAPERS À MAURITÂNIA. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 17 jun. 1975. Economia, p. 22.

NDJIMBI, François. Interrogations sur l’octroi à BHP Billiton du gisement de fer de Bélinga. **Gabonreview**, [s. l.], 9 fev. 2012. Disponível em: <https://www.gabonreview.com/interrogations-sur-loctroi-a-bhp-billiton-du-gisement-de-fer-de-belinga/>. Acesso em: 26 jul. 2022.

NEGÓCIOS EM ANGOLA INCREMENTAM OS RESULTADOS DA DISCO TRADING EM 150%. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 26 jan. 1989. Portofolha, p. H3.

NEVES, Marcus. Nova frente. **Odebrecht Informa**, [s. l.], v. 32, n. 115, p. 22, 2004.

NEWMAN, Harold R. **The Mineral Industries of Cameroon and Cape Verde in 2010**: Minerals yearbook. Washington: U.S. Geological Survey, 2012.

NIGÉRIA: TELECOMUNICAÇÕES. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 5 ago. 1975. Economia, p. 20.

NOGUEIRA, Rui. Angola atrasa implantação de acordo de paz. **Folha de S. Paulo**, Brasília, 19 nov. 1995. Mundo, p. 31.

NOVO CONTRATO EM MOÇAMBIQUE. **Odebrecht Notícias**, [s. l.], n. 247, p. 25, 2010.

O SENADOR E OS NEGÓCIOS COM O EGITO. **Folha de S. Paulo**, Brasília, 7 ago. 1974. Economia, p. 24.

OCYAN. **Linha do Tempo**. [S. l.], 2019. Site Institucional. Disponível em: <https://www.ocyan-sa.com/pt-br/quem-somos>. Acesso em: 1 abr. 2022.

ODEBRECHT. Bioenergia e desenvolvimento rural em Angola. **Odebrecht Informa**, [s. l.], v. 36, n. 141, p. 42, 2009a.

ODEBRECHT. **Odebrecht Informa**, [s. l.], v. 35, n. 130, 2007.

ODEBRECHT. **Odebrecht Informa**, [s. l.], v. 36, n. 144, 2009b.

ODEBRECHT ANGOLA. **30 Anos de Compromisso com Angola**. Luanda: Odebrecht Angola, 2015. Relatório Anual 2014 - Resultados de Sustentabilidade.

ODEBRECHT CONQUISTA SEGUNDO CONTRATO EM DJIBUTI. **Odebrecht Informa**, [s. l.], v. 34, n. 127, p. 36, 2006.

OECD. **Quem Somos: História**. [S. l.], 2018. Site Institucional. Disponível em: <https://www.oecd-eng.com/pt-br/quem-somos/historia>. Acesso em: 2 abr. 2022.

ÓLEO ANGOLANO ESTÁ EMBARCADO. **Folha de S. Paulo**, Rio de Janeiro, 27 jun. 1980. Economia, p. 27.

OLEX BATE RECORDE DE EXPORTAÇÕES PARA ANGOLA. [s. l.], v. 36, n. 134, p. 63, 2008.

OSS, Hendrik G. van. **Mozambique: Minerals yearbook**. Washington: United States Bureau of Mines, 1993. Disponível em: <https://search.library.wisc.edu/digital/AS3TJMXBBMOH4N8Y/pages/AL3HDAWTPN22OM83>. Acesso em: 7 fev. 2022.

OSS, Hendrik G. van. **The Mineral Industry of Mozambique in 1989: Minerals yearbook**. Washington: United States Bureau of Mines, 1989. Disponível em: <https://search.library.wisc.edu/digital/A6NHGNVWLIAG5Y8A/pages/AOLL5L3MNVUHD80>. Acesso em: 23 fev. 2022.

OSS, Hendrik G. van. **The Mineral Industry of Mozambique in 1990: Minerals yearbook**. Washington: United States Bureau of Mines, 1990. Disponível em: <https://search.library.wisc.edu/digital/AM42DNFFQNI2X29B/pages/AATH6XNL7YX5FB8S>. Acesso em: 23 fev. 2022.

OSS, Hendrik G. van. **The Mineral Industry of Mozambique in 1991: Minerals yearbook**. Washington: United States Bureau of Mines, 1991. Disponível em: <https://search.library.wisc.edu/digital/A5MWLRQN3WCPZI9A/pages/ALLLC54CG4OAUS8U>. Acesso em: 23 fev. 2022.

OURIQUE, Armando. Infraestrutura atrai empresas. **Jornal do Brasil**, Belo Horizonte e São Paulo, 25 jul. 1977. 1º Caderno, p. 15.

PADUAN, Roberto. Aos 76, o bilionário Julio Bozano volta ao mercado. **Exame**, São Paulo, 16 ago. 2013. Disponível em: <https://exame.com/revista-exame/uma-nova-vida-aos-76/>. Acesso em: 15 fev. 2022.

PAINEL ECONÔMICO: BRASOIL. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 25 fev. 1986. Economia, p. 8.

PAIVA, Márcia de. **BNDES: um banco de história e do futuro**. São Paulo: Museu da Pessoa, 2012.

PAULO ABIB EXPORTA SERVIÇOS PARA O IRÃ. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 31 out. 1985. Transporte Marítimo, p. 26.

PETROBRAS. **Relatório de Atividades e Demonstração Financeira do Período de Janeiro a Setembro de 1974**. [S. l.: s. n.], 1974.

PETROBRAS. **Relatório de Atividades e Demonstrações Financeiras Consolidadas no Período de Janeiro a Março de 1978**. [S. l.]: Petrobrás Petróleo Brasileiro S.A., 1978.

PETROBRAS. **Relatório de Atividades e Demonstrações Financeiras do Exercício de 1975**. [S. l.]: Petrobras, 1976.

PRESIDENTE ANGOLANO INAUGURA CAPANDA. **Odebrecht Informa**, [s. l.], v. 33, n. 122, p. 46, 2006.

PRESIDENTE DO ZAIRE VISITA BRASIL E MOSTRA INTERESSE POR COOPERAÇÃO. **Folha de S. Paulo**, Brasília, 17 fev. 1987. Economia, p. 28.

PRESIDENTES DO BRASIL E DE ANGOLA SE REÚNEM. **Odebrecht Informa**, [s. l.], v. 36, n. 133, p. 68, 2007.

RANDON ABRE UNIDADE DE MONTAGEM NO EGITO. **Tecnológica**, São Paulo, 19 maio 2010. Notícias. Disponível em: <https://tecnologica.com.br/categoria/noticias/randon-abre-unidade-de-montagem-no-egito.html>. Acesso em: 13 out. 2022.

REALIZAÇÕES BRASILEIRAS QUE VALEM NOTA. **Odebrecht Informa**, [s. l.], v. 35, n. 132, p. 17, 2007.

REDDY, Sudeep; PATU, Gustavo. Ao destruir inflação nos EUA, Volcker tornou dívida do Brasil impagável. **Folha de S. Paulo**, Washington e São Paulo, 9 dez. 2019. Mercado. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/12/ao-destruir-inflacao-nos-eua-volcker-tornou-divida-do-brasil-impagavel.shtml>. Acesso em: 29 nov. 2021.

RELAÇÃO COM ANGOLA EVOLUI. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 11 mar. 1979. Nacional, p. 18.

RELATÓRIO DA ADMINISTRAÇÃO 1999 - FURNAS CENTRAIS ELÉTRICAS SA. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 7 abr. 2000. p. 19.

REPUBLIC OF ANGOLA, National Habitat Committee. Angolan National Report for Habitat III: On the implementation of the Habitat II Agenda. *Em*: HABITAT III, 2016, Quito, Equador. **Preparatory Documents: National Reports**. Quito, Equador: United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development, 2016. Disponível em: <http://uploads.habitat3.org/hb3/Angola-Habitat-III-Final-Report-English.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2022.

RFI. Moçambique: comboio volta a ligar Cuamba e Entre Lagos no Niassa. **RFI**, Maputo, 2 fev. 2017. Disponível em: <https://www.rfi.fr/pt/mocambique/20170202-mocambique-comboio-volta-ligar-cuamba-e-entre-lagos-no-niassa>. Acesso em: 29 jul. 2022.

ROCHA, Alexandre. Andrade Gutierrez vai construir viaduto na Argélia - Agência de Notícias Brasil-Árabe. **Agência de Notícias Brasil-Árabe**, São Paulo, 10 set. 2008. Disponível em: <https://anba.com.br/andrade-gutierrez-vai-construir-viaduto-na-argelia/>. Acesso em: 14 out. 2022.

ROSSI, Amanda. Vale se torna a maior investidora do Brasil na África e é alvo de críticas - Brasil. **Estadão**, [s. l.], 31 out. 2013. Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,vale-se-torna-a-maior-investidora-do-brasil-na-africa-e-e-alvo-de-criticas,1091746>. Acesso em: 20 jul. 2022.

SAÍDA PARA O EXTERIOR É UMA ALTERNATIVA. **Jornal do Brasil**, Belo Horizonte, 12 set. 1988. Economia, p. 14.

SALLES, Flávio de Almeida. Guerreiro deverá mostrar em Lagos oposição aos EUA. **Folha de S. Paulo**, Lagos, 24 mar. 1981. Nacional, p. 6.

SANT'ANNA, João U.G. Força para Benguela. **Odebrecht Informa**, [s. l.], v. 34, n. 126, p. 44–49, 2006.

SARKIS, Otto. Maria da Glória vai depor na PF. **Folha de S. Paulo**, Brasília, 15 maio 1993a. Brasil, p. 15.

SARKIS, Otto. PF investiga gestão de Eliseu em Furnas. **Folha de S. Paulo**, Brasília, 16 maio 1993b. Brasil, p. 6.

SERVA, Leão. ONU resgata 6 brasileiros desaparecidos em Angola. **Folha de S. Paulo**, Angola, 9 nov. 1992a. Mundo, p. 2–10.

SERVA, Leão. Unita liberta 7 brasileiros e 5 escapam; ainda faltam 6. **Folha de S. Paulo**, Luanda, 7 nov. 1992b. Mundo, p. 2–12.

SESSIM, Simão. **Proposta de Fiscalização e Controle nº 120, de 2013**. Brasília: Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1483850](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1483850). .

SILVA, Carlos Eduardo Lins da. Construtora brasileira tem negócios de US\$1,5bi no país. **Folha de S. Paulo**, Luanda, 8 jun. 1997. Mundo, p. 20.

SIMONETTI, Eliana. Diversidade que transforma um país. **Odebrecht Informa**, [s. l.], v. 36, n. 138, p. 12–18, 2008a.

SIMONETTI, Eliana. Mudanças no cenário e na vida. **Odebrecht Informa**, [s. l.], v. 36, n. 141, p. 14–16, 2009.

SIMONETTI, Eliana. Novos tempos no horizonte. **Odebrecht Informa**, [s. l.], v. 36, n. 134, p. 4–9, 2008b.

SIMONETTI, Eliana. Para todo problema existe uma solução. **Odebrecht Informa**, [s. l.], v. 36, n. 137, p. 26, 2008c.

SIMONETTI, Eliana. Um mundo de oportunidades e desafios para o Brasil: entrevista com Francisco Valladares. **Odebrecht Informa**, [s. l.], v. 31, n. 113, p. 54–57, 2004.

SISCO. **A Sisco Engenharia**. [S. l.], [s. d.]. Site Institucional. Disponível em: [http://siscoenge.com.br/index.php/a\\_sisco](http://siscoenge.com.br/index.php/a_sisco). Acesso em: 13 out. 2022.

SONDA DA BRASPETRO SEGUE PARA PLATAFORMA ANGOLANA. **Folha de S. Paulo**, Rio de Janeiro, 4 jan. 1985. Economia, p. 8.

SOTO-VIRUET, Yadira. **The Mineral Industry of Guinea in 2010**: Minerals yearbook. Washington: U.S. Geological Survey, 2012.

TECNOLOGIA PARA O DESENVOLVIMENTO. **Odebrecht Informa**, Rio de Janeiro, 1995. p. 29–32.

TEMPO DE CONSTRUIR. **Odebrecht Informa**, Rio de Janeiro, jun. 1995. p. 12–13.

U&M. **Operação África**. [S. l.], 2021. Site Institucional. Disponível em: <https://www.uem.com.br/projetos/operacao-africa/>. Acesso em: 13 out. 2022.

UMA ESTRADA NO CONGO. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 9 set. 1983. Economia, p. 8.

UMA FUSÃO DE DOIS GIGANTES. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 30 mar. 1976. Economia, p. 18.

UN HABITAT. **Capacity-Building for the Community Rehabilitation and National Reconciliation Programme**. [S. l.], [s. d.]. Disponível em: <https://mirror.unhabitat.org/content.asp?cid=2343&catid=177&typeid=13>. Acesso em: 31 mar. 2022.

UNITED STATES, Department of the Interior. **Area Reports: International: Minerals yearbook 1974- Volume 3**. Washington: United States Bureau of Mines, 1977. Disponível em: <https://search.library.wisc.edu/digital/AJQSGMV2MT4PFA8B/pages/ALSOZIQFJU2VZ58E>. Acesso em: 15 mar. 2022.

VALE. **CVRD investirá US\$ 11 bilhões em 2008**. [S. l.], 2007. Disponível em: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/53207d1c-63b4-48f1-96b7-19869fae19fe/940115b8-e94e-4570-bf48-c26a456fe519?origin=2>. Acesso em: 27 jul. 2022.

VALE. **Relatório de Sustentabilidade 2007**. Rio de Janeiro: Vale S.A., 2008a.

VALE. **Vale aprova orçamento de investimentos para 2009**. [S. l.], 2008b. Disponível em: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/53207d1c-63b4-48f1-96b7-19869fae19fe/8809eb08-9a9a-4068-956c-6efc1eba813c?origin=2>. Acesso em: 27 jul. 2022.

VALE. **Vale develops Moatize**. [S. l.], 2009a. Disponível em: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/53207d1c-63b4-48f1-96b7-19869fae19fe/58104533-054b-40dc-9c24-9236770d5ec9?origin=1>. Acesso em: 26 jul. 2022.

VALE. **Vale informa orçamento de investimentos para 2012**. [S. l.], 2011. Disponível em: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/53207d1c-63b4-48f1-96b7-19869fae19fe/39ee1053-4d23-4623-bdea-e64ff6430090?origin=1>. Acesso em: 27 jul. 2022.

VALE. **Vale investe na expansão logística de Moçambique, na África**. [S. l.], 2013. Disponível em: <http://www.vale.com/brasil/PT/aboutvale/news/Paginas/vale-investe-na-expansao-logistica-de-mocambique.aspx>. Acesso em: 27 jul. 2022.

VALE. **Vale: Orçamento de Investimentos e P&D de US\$16,3 bilhões para 2013**. [S. l.], 2012a. Disponível em: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/53207d1c-63b4-48f1-96b7-19869fae19fe/d0415f8e-9c2b-4fb3-ad69-7fa6c4ca062f?origin=2>. Acesso em: 27 jul. 2022.

VALE. **Vale starts copper production in Zambia**. [S. l.], 2012b. Disponível em: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/53207d1c-63b4-48f1-96b7-19869fae19fe/f6e4c8c8-1fa8-49d9-8cc2-20198b8bda14?origin=2>. Acesso em: 26 jul. 2022.

VALE. **Vale structures logistics to support its operations in Africa**. [S. l.], 2010a. Disponível em: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/53207d1c-63b4-48f1-96b7-19869fae19fe/0e1b895a-d6dd-4440-b2d6-c8f419688fcf?origin=2>. Acesso em: 26 jul. 2022.

VALE. **Vale to acquire exploration assets in the African copperbelt**. [S. l.], 2008c. Disponível em: <http://www.vale.com/canada/EN/old-investors/information-market/press-releases/Pages/vale-ira-adquirir-ativos-de-exploracao-no-copperbelt-africano.aspx>. Acesso em: 27 jul. 2022.

VALE. **Vale to invest US\$ 12.9 billion in 2010**. [S. l.], 2009b. Disponível em: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/53207d1c-63b4-48f1-96b7-19869fae19fe/e7f20e09-02b1-4e9e-bc04-e65bc161a979?origin=2>. Acesso em: 26 jul. 2022.

VALE. **Vale to invest US\$ 24 billion in 2011**. [S. l.], 2010b. Disponível em: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/53207d1c-63b4-48f1-96b7-19869fae19fe/514843d9-5a2c-4334-be77-92004e60ab4f?origin=2>. Acesso em: 26 jul. 2022.

VALE ACUSA STEINMETZ DE FRAUDE EM ACORDO DE US\$ 2,5 BI POR SIMANDOU, NA GUINÉ. **Notícias de Mineração Brasil**, [s. l.], 27 jan. 2022. Disponível em: <https://www.noticiasdeminerao.com/legisla%C3%A7%C3%A3o/news/1425414/vale-acusa-steinmetz-de-fraude-em-acordo-de-ususd-2-5-bi-por-simandou-na-guine>. Acesso em: 27 jul. 2022.

VALE DO RIO DOCE TIRA VAGÕES DO FUNDO DO POÇO. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 9 abr. 1985. Economia, p. 14.

VALOR ECONÔMICO. Grupo Pinesso terá algodão e soja no Sudão. **Suinocultura Industrial**, São Paulo, 30 abr. 2010. Disponível em: <https://www.suinoculturaindustrial.com.br/imprensa/grupo-pinesso-tera-algodao-e-soja-no-sudao/20100430-090447-i878>. Acesso em: 13 out. 2022.

VANNI, J. S. Venda de serviços pode dar mais de US\$1 bilhão/ano. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 22 maio 1977. Economia, p. 47.

VEÍCULOS E EQUIPAMENTOS PARA A TANZÂNIA. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 14 maio 1980. Transportes, p. 24.

VENDAS DA CAIO JÁ SUPERAM O TOTAL DO ANO PASSADO. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 16 out. 1986. Transporte Marítimo, p. 77.

VOLVO SUPERA, NO PRIMEIRO SEMESTRE, EXPORTAÇÕES DE 84. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 4 jul. 1985. Transporte Marítimo, p. 21.

WERNECK, Humberto. Tempos de reencontro. **Odebrecht Informa**, [s. l.], v. 36, n. 142, p. 4–7, 2009.

WORLD BANK. **Republic of Guinea: Second urban Project (Credit 2112-GUI)**. [S. l.]: World Bank, 1998. Implementation Completion Report. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/342421468033666445/pdf/multi-page.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2022.

YAGER, Thomas R. **The Mineral Industry of Mozambique in 2001**: Minerals yearbook. Washington: United States Bureau of Mines, 2001. Disponível em: <https://s3-us-west-2.amazonaws.com/prd-wret/assets/palladium/production/mineral-pubs/country/2001/mzmyb01.pdf>. Acesso em: 1 mar. 2022.

YAGER, Thomas R. **The Mineral Industry of Mozambique in 2004**: Minerals yearbook. Washington: U.S. Geological Survey, 2007a.

YAGER, Thomas R. **The Mineral Industry of Mozambique in 2006**: Minerals yearbook. Washington: U.S. Geological Survey, 2009.

YAGER, Thomas R. **The Mineral Industry of Mozambique in 2007**: Minerals yearbook. Washington: U.S. Geological Survey, 2010a.

YAGER, Thomas R. **The Mineral Industry of Mozambique in 2008**: Minerals yearbook. Washington: U.S. Geological Survey, 2010b.

YAGER, Thomas R. **The Mineral Industry of Mozambique in 2009**: Minerals yearbook. Washington: U.S. Geological Survey, 2011.

YAGER, Thomas R. **The Mineral Industry of Mozambique in 2010**: Minerals yearbook. Washington: U.S. Geological Survey, 2012.

YAGER, Thomas R. **The Mineral Industry of Mozambique in 2011**: Minerals yearbook. Washington: U.S. Geological Survey, 2013.

YAGER, Thomas R. **The Mineral Industry of Tanzania in 2002**: Minerals yearbook. Washington: United States Bureau of Mines, 2002. Disponível em: <https://s3-us-west-2.amazonaws.com/prd-wret/assets/palladium/production/mineral-pubs/country/2002/tzmyb02.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2022.

YAGER, Thomas R. **The mineral Industry of Tanzania in 2004**: Minerals yearbook. Washington: U.S. Geological Survey, 2007b.

YAGER, Thomas R. **The Mineral Industry of Tanzania in 2005**: Minerals yearbook. Washington: U.S. Geological Survey, 2007c.

ZAGOPE. **Aeroporto Internacional de Lubango**. [S. l.], 2022a. Site Institucional. Disponível em: <https://www.zagope.pt/portfolio/aeroporto-internacional-de-lubango/>. Acesso em: 14 out. 2022.

ZAGOPE. **Aeroporto Internacional de Oran**. [S. l.], 2022b. Site Institucional. Disponível em: <https://www.zagope.pt/portfolio/aeroporto-internacional-de-oran/>. Acesso em: 14 out. 2022.

ZAGOPE. **Barragem de Boussiaba**. [S. l.], 2022c. Site Institucional. Disponível em: <https://www.zagope.pt/portfolio/barragem-de-boussiaba/>. Acesso em: 14 out. 2022.

ZAGOPE. **Estrada da Matala**. [S. l.], 2022d. Site Institucional. Disponível em: <https://www.zagope.pt/portfolio/estrada-da-matala/>. Acesso em: 14 out. 2022.

ZAGOPE. **Estrada da Mauritània**. [S. l.], 2022e. Site Institucional. Disponível em: <https://www.zagope.pt/portfolio/estrada-da-mauritania/>. Acesso em: 14 out. 2022.

ZAGOPE. **Estrada de Mongomeyen/Ebibeyin**. [S. l.], 2022f. Site Institucional. Disponível em: <https://www.zagope.pt/portfolio/estrada-de-mongomeyen-ebibeyin/>. Acesso em: 14 out. 2022.

ZAGOPE. **Estrada Ondjiva/Lubango**. [S. l.], 2022g. Site Institucional. Disponível em: <https://www.zagope.pt/portfolio/estrada-ondjiva-lubango/>. Acesso em: 14 out. 2022.

ZAGOPE. **Gasoduto Argélia**. [S. l.], 2022h. Site Institucional. Disponível em: <https://www.zagope.pt/portfolio/gasoduto-argelia/>. Acesso em: 14 out. 2022.

ZAGOPE. **História**. [S. l.], 2022i. Site Institucional. Disponível em: <https://www.zagope.pt/empresa/>. Acesso em: 14 out. 2022.

ZAGOPE. **Metro de Alger**. [S. l.], 2022j. Site Institucional. Disponível em: <https://www.zagope.pt/portfolio/metro-de-alger/>. Acesso em: 14 out. 2022.

ZAGOPE. **Porto de El-Aouana**. [S. l.], 2022k. Site Institucional. Disponível em: <https://www.zagope.pt/portfolio/porto-de-el-aouana/>. Acesso em: 14 out. 2022.

ZAGOPE. **Relatório e Contas**. [S. l.: s. n.], 2008. Relatório de Gestão.

ZAGOPE. **Terminal de Contentores no Porto de Luanda**. [S. l.], 2022l. Site Institucional. Disponível em: <https://www.zagope.pt/portfolio/terminal-de-contentores-no-porto-de-luanda/>. Acesso em: 14 out. 2022.

ZAGOPE. **Via Expressa Luanda/Viana**. [S. l.], 2022m. Site Institucional. Disponível em: <https://www.zagope.pt/portfolio/via-expressa-luanda-viana/>. Acesso em: 14 out. 2022.

ZEST WEG. **About Zest WEG**. [S. l.], 2020. Site Institucional. Disponível em: <https://www.zestweg.com/about-zest/>. Acesso em: 14 out. 2022.

ZEST WEG. **Zest Sets Up Shop in Ghana as its Africa Strategy Progresses**. [S. l.], 2010. Site Institucional. Disponível em: <https://www.zestweg.com/zest-sets-up-shop-in-ghana-as-its-africa-strategy-progresses/>. Acesso em: 14 out. 2022.

ZÓZIMO: BOAS PERSPECTIVAS. **Jornal do Brasil**, [s. l.], 21 jan. 1982. Caderno B, p. 3.

## ANEXOS

- 1) Fotos dos trabalhos da Andrade Gutierrez na Rodovia Epena-Impfondo-Dongou, na República do Congo.  
Fonte: (ANDRADE GUTIERREZ, 2018c).



- 2) Andrade Gutierrez realiza serviços de terraplenagem, pavimentação, obras de arte correntes e drenagem da Rodovia Bunia-Mongbwalu em 1989 (ANDRADE GUTIERREZ, 2018b).



3) Reabilitação de 147km da Rodovia Goma-Beni em 1993 (ANDRADE GUTIERREZ, 2018a).



4) Trabalhos na Rodovia Eseka-Lolodorf. Fonte: (ANDRADE GUTIERREZ, 2018d).



5) Barragem de Capanda. Fonte: (OEC, 2018).



6) Anúncio na página 9 do jornal Folha de São Paulo, 7 de dezembro de 1984.

## **A ODEBRECHT EM ANGOLA**

Na oportunidade em que é divulgado o Decreto do Exmo. Sr. Presidente da República Popular de Angola, tornando vigente o Contrato firmado pela Construtora Norberto Odebrecht S.A., em 21 de novembro passado para execução das obras civis da Hidrelétrica de Capanda, o maior projeto até hoje realizado naquele País, a Odebrecht cumpre, com satisfação, o dever de tornar público seu agradecimento pela indispensável e decisiva colaboração recebida de todos os órgãos do Governo Federal envolvidos na negociação e contratação dessa obra.

O estímulo do Exmo. Sr. Presidente da República, e o apoio do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério das Minas e Energia, da SEPLAN, do Ministério da Fazenda, do Ministério da Indústria e do Comércio, do Departamento de Promoção Comercial do MRE, da CACEX, da Petrobrás, da Eletrobrás e da Embaixada do Brasil em Luanda, foram imprescindíveis à consecução desse resultado.

Capanda constitui-se em um dos mais importantes projetos brasileiros no Continente Africano. O contrato de obras civis, no valor de US\$ 600 milhões, não só significa, para o Brasil, a criação de milhares de novos empregos e a exportação de US\$ 400 milhões de bens e serviços, como torna nosso País o principal parceiro comercial de Angola, abrindo inúmeras novas oportunidades de intercâmbio.

Após cerca de quatro anos de trabalho conjunto, governo e empresa conquistaram esta grande obra. Esta vitória, além de representar expressiva afirmação da engenharia brasileira, assinala a consagração de uma dinâmica de ação integrada que amplia extraordinariamente as perspectivas para as exportadoras de serviços.

Salvador, 6 de dezembro de 1984

**ODEBRECHT**  
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT S.A.

7) Anúncio na página 13 do Jornal do Brasil, 27 de novembro e 1984.



8) Anúncio da Petrobras no jornal Folha de S. Paulo, 11 de novembro de 1982.

**S**e a Petrobrás é brasileira, então o que faz lá fora?

*Áreas de atuação da Braspetro*

■ Exploração e produção  
● Exploração  
▲ Serviços técnicos

e respeitado na Argélia, Colômbia, Congo, Egito, Filipinas, Guatemala, Itália, Iêmen do Sul, Irã, Iraque, Líbia, Nicaraguá, Angola, China, Madagascar e Trinidad-Tobago.

Atuando presentemente em 10 países, a BRASPETRO produz petróleo regularmente em Angola, na Argélia e na Guatemala. Além disso, 6 dentre esses 10 países são fornecedores de petróleo ao Brasil, em condições adequadas de volume e preços.

Diretamente ou através de sua subsidiária BRASOIL (Braspetro Oil Services), vem prestando assistência técnica na área petrolífera a companhias nacionais de vários países, isto é, vendendo tecnologia brasileira e atuando como empreiteira de serviços de perfuração.

Essas atividades têm resultado em receitas crescentes, significando divisas para o nosso país.

A atuação da BRASPETRO representa um pouco da PETROBRAS em cada área onde está presente. Promove o nosso país, deixando lá fora a imagem de um povo que trabalha.

O mesmo que faz aqui: explora e produz petróleo.

Para isso a Companhia criou, há 10 anos, a BRASPETRO, a fim de ampliar as alternativas de suprimento externo de petróleo ao Brasil e de economizar divisas. Sempre confiando os seus trabalhos a técnicos brasileiros, a BRASPETRO é nome conhecido

**PETROBRAS**

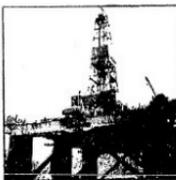
Através da Braspetro estamos descobrindo petróleo também no exterior.

Ministério das Minas e Energia  
Governador João Figueiredo

9) Anúncio da Petrobras no jornal Folha de S. Paulo, 04 de janeiro de 1985.

# Hoje, gente e know-how brasileiros viajam de plataforma.

## Daqui para ali.



Pela primeira vez uma plataforma brasileira sai do país. É a plataforma Petrobras XVII. Ela parte hoje para Angola, levando gente e know-how para procurar novas reservas de petróleo, a serviço da Braspetro e de seus associados Sonangol, Petrólina e British Petroleum. Serão 30 dias de viagem. Muitos aplausos angolanos na chegada. E muitas divisãs para o Brasil.

**PETROBRAS**  
INTERNACIONAL S.A. BRASPETRO

10) Ilustração do Corredor Logístico de Nacala. Fonte: (CDN, 2019).

