TRANSNACIONALISMO E PARADIPLOMACIA NAS RELAÇÕES ECONÔMICAS BRASIL-ANGOLA: O CASO DA CONSTRUÇÃO DE CAPANDA PELA CONSTRUTORA ODEBRECHT

André Rodrigues Corrêa¹
Douglas de Castro²

Introdução

As relações diplomáticas entre Brasil e Angola podem ser traçadas a partir da independência deste em 1975 com o envolvimento pragmático do Itamaraty, a despeito das pressões internas pela aproximação do país com o Movimento Popular para Libertação de Angola que estava sendo apoiado pela URSS e Cuba.³ Em 2010 (Brasil 2010) as relações passaram do pragmatismo iniciado em 1975 para uma parceria estratégica que consolidou a necessidade de uma aproximação Sul-Sul da diplomacia para reforçar a autonomia pela diversificação de parceiros. Assim, as relações entre Brasil e Angola constituem um campo empírico riquíssimo que vão além do modelo do ator racional para se compreender a natureza diversa e complexa do Sul Global e da participação de novos atores transnacionais nesse cenário.

A reconstrução de Angola após sua independência de Portugal e posteriormente com o final da guerra civil na década de 90 dependeu, e ainda

1 Doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Pós-Doutorado na School of Law (Old College) da University of Edinburgh. Professor da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (DIREITO GV). E-mail: andre.correa@fgv.br

2 Mestre em Direito Internacional pela Brigham Young University e pela Universidade de São Paulo. Doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Pós-Doutorando pela Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. E-mail: douglas.castro@fgv.br

3 Para um entendimento mais aprofundado deste processo ver Silva 2008.

depende, em grande parte dos investimentos externos recebidos. Para tanto, o país ofereceu incentivos para investimentos, cuja utilidade despertou interesses de Brasil, China e ex-URSS a despeito dos riscos naturalmente apresentados em um país com baixa estabilidade política e institucional durante o processo de descolonização. Esse movimento teve as empresas brasileiras como atores importantes, que passaram a investir no país a partir da concessão de linhas de crédito e incentivos especialmente concedidos para este fim.

A postura adotada pelo Brasil em relação aos seus objetivos diplomáticos e a forma de aproximação com Angola levanta questões que orientam o desenvolvimento do presente trabalho, a saber: qual a razão que levou o Brasil a adotar uma postura de exercício de influência indireta em relação a Angola a despeito de sua pretensão explícita de política externa de aumentar o intercâmbio Sul-Sul? Como se deu a participação das empresas brasileiras neste processo e quais as implicações desta participação na política e sociedade angolana?

O incentivo para a participação brasileira no processo de reconstrução de Angola encontrou eco na nova orientação da política externa brasileira que buscava a identificação de novos parceiros no Sul Global com vistas a modificar o balanço existente no relacionamento com o Norte pela via da aplicação na prática do princípio da “autonomia pela diversificação”. Desse modo, as condições iniciais foram geradas pelo próprio sistema internacional que no início da década de 70 era testado com um crescente número de processos de descolonização na África, crise do petróleo e grande insatisfação dos países em desenvolvimento no seu tratamento com o Norte desenvolvido.

Com isso, as primeiras iniciativas de aproximação ocorreram, tendo como um de seus marcos a construção da hidroelétrica de Capanda pela Construtora Odebrecht (Odebrecht), que já havia iniciado seu processo de internacionalização ao investir na construção de uma obra para fornecer energia e irrigação em Olmos, Peru. A participação da Odebrecht em Angola seguiu um modelo intermediário ao do modelo chinês que é fortemente estatal e baseado no envio de mão de obra e o modelo indiano que é totalmente conduzido pela iniciativa privada (Leite 2011). O Brasil passou a incentivar e financiar as empresas para que participassem dos esforços de reconstrução do país e conduziu a partir daí sua política externa voltada para os novos parceiros visando a construção de novas bases para cooperação.

Desse modo, a partir dessas considerações iniciais desenvolveremos o trabalho em duas dimensões analíticas: teórica e empírica.

A primeira dimensão se refere a construção de um quadro teórico composto pelos conceitos de transnacionalismo e paradiplomacia, partindo

da inferência de que a atuação da Odebrecht em Angola constitui-se em prática de paradiplomacia que promove a transferência de capital econômico, social e cultural, transformando-a em um agente transnacional com influência política direta naquele país e em sua sociedade. O conceito de transnacionalismo está associado a atuação de atores não-estatais no cenário internacional capazes de influenciar política e economicamente os Estados. Já a paradiplomacia é um conceito que na sua origem está associado a atuação de subunidades políticas de um Estado nas relações internacionais (estados, províncias ou municípios) e que aos poucos foi se especializando por setores de atuação do Estado (meio ambiente e economia para citar alguns) e passou a admitir outros atores. Portanto, ao associar estes dois conceitos para formar um quadro teórico gera um poder explicativo de largo espectro no sentido de encontrar o maior número de implicações possíveis quanto a atuação das empresas transnacionais, e em especial em regiões marcadas pelo pós-colonialismo e pós-conflito civil que carecem de bens públicos e infraestrutura que possam garantir o mínimo de dignidade de existência enquanto tem início o processo de desenvolvimento necessário para sua reconstrução.

A ascensão das empresas transnacionais (ETNs) como importantes atores políticos nas relações internacionais é amplamente reconhecido por acadêmicos e *policy makers* em razão da sua crescente influência nos temas locais e transnacionais. De acordo com Stopford (1994, 274), esta influência levanta questões sobre interesses conflitantes: “(...) se as firmas fracassam no desafio de agirem mais como diplomatas e continuam a agir com base em percepções de curto prazo baseadas nas exigências dos acionistas, eles podem provocar respostas políticas que são o oposto dos interesses de longo prazo dos acionistas”.

A despeito deste fato, o autor afirma que ao invés de esperar que os estados produzam um direito que regule sua participação nos processos políticos e econômicos nas esferas nacional e internacional, as ETNs devem intervir e provocar ativamente respostas políticas por meio de uma estratégia de diplomacia triangular que desenvolverá um maior grau de parceria entre elas e os estados na busca de geração de riqueza (Stopford 1994).

Stopford (1994) apresenta evidência empírica que aponta para o fato de que as ETNs atuam desta maneira desde os anos 1970. A autor oferece o caso da General Motors no Brasil, no qual as políticas da empresa previam o estabelecimento de uma parceria com fornecedores e trabalhadores locais para iniciar os negócios, demandando que centenas de engenheiros da empresa dispendessem longos períodos no Brasil para certificar que os padrões de qualidade fossem os mesmo dos praticados nos Estados Unidos. As empresas brasileiras seguiram este padrão durante seu processo de internacion-

alização? Para responder esta questão consideraremos a construção da hidrelétrica de Capanda em Angola pela Odebrecht.

A consolidação da expansão da Odebrecht iniciou-se nos anos 1980 ao assinar o contrato com o governo de Angola para o fornecimento de serviços de engenharia para construir Capanda.

O processo de reconstrução, o timing da internacionalização das empresas brasileiras e a nova abordagem da diplomacia brasileira foram fundamentais para o sucesso deste modelo nos anos 1980, pois combinaram as variáveis internas e externas necessárias. O governo brasileiro aportou o apoio e o financiamento por intermédio de uma linha de crédito especial para empresa no sentido de reconstruir a infraestrutura destruída e construir aquelas necessárias para o desenvolvimento, agindo assim como um facilitador dos interesses privados na expansão para novos mercados enquanto construía as fundações de uma cooperação no Sul Global. Este caso apresenta um paradigma que aponta para a identificação pelas empresas de novas oportunidades e mercados lastreadas nos estados, que consequentemente iniciam relações entre estados (Coviello e Munro 1995).

O desenvolvimento do estudo na dimensão empírica será feito pelo levantamento e análise de fontes diretas e indiretas da construção da hidrelétrica de Capanda e as iniciativas implantadas pela Odebrecht em decorrência das obras, juntamente com suas implicações na sociedade angolana, para que ao final possa se aplicar a dimensão teórica e a análise quanto as inferências possam ser feitas e as conclusões apresentadas.

A despeito das dificuldades que a pesquisa possa apresentar quanto a dificuldade de acesso ou unilateralidade das fontes e o tratamento dos dados encontrados dentro do quadro teórico proposto, esperamos encontrar a presença das condições minimamente suficientes para confirmar a viabilidade da teoria aqui apresentada. Ademais, o trabalho identificará as implicações da presença da Odebrecht em Angola, mas que por restrições de extensão deixará de explorar, mas que certamente contribuirá para uma expansão e/ou aprofundamento das agendas de pesquisa que se debruçam sobre este tema ou seus correlatos.

A obra da Hidrelétrica de Capanda e a participação da Odebrecht

A construção do argumento deste trabalho passa pelo estabelecimento do contexto político vivenciado em Angola e a conjunção de fatores externos que tornaram possíveis a realização da obra na hidrelétrica de Capanda.

Internamente o processo de descolonização teve seu desfecho formal com a independência de Portugal em 1975, cujo legado foi a urgente necessidade de reconstrução estrutural e institucional do país, enquanto no cenário externo as pressões geradas pela Guerra Fria sobre os países marginalizados e graves pressões econômicas decorrentes da crise do petróleo iniciaram um processo revisionista das relações Norte-Sul. A conjunção destes fatores apresentara oportunidades para Angola ao mesmo tempo que para o Brasil que passou a se aproximar de parceiros não-tradicionais como orientação de política externa.

O contexto de Angola e no sistema internacional

Após confrontos que duraram anos com Portugal, Angola conquistou formalmente sua independência em 11 de novembro de 1975. No entanto, a independência não trouxe a paz para o país, pois os mesmos 3 grupos nacionais que lutaram contra Portugal passaram lutar entre si na disputa de controle das instituições de governo (Visentini 2012). O país passou a reproduzir os efeitos da Guerra Fria em suas fronteiras. A ex-URSS e principalmente Cuba apoiavam o MPLA. A África do Sul apoiava a UNITA. O Zaire apoiava a FNLA, que contava também com o apoio da China, mercenários portugueses e ingleses, mas também com o apoio da África do Sul. Os EUA, que apoiaram inicialmente apenas a FNLA, não tardaram a ajudar também a UNITA, adotando assim uma estratégia de manter a divisão de Angola (Whitaker 1970).

A guerra civil iniciada na independência durou até 2002, passando por algumas tentativas na promoção da paz, especialmente promovidas pela ONU e com destaque para o Acordo de Lusaka de 1994 (Embaixada da República de Angola em Portugal 1994).

No ambiente externo, as alterações no sistema internacional com a onda de processos de descolonização (principalmente no continente africano) e a crise do petróleo na década de 70 tiveram fortes impactos nos países do Sul. Eles perceberam a sua vulnerabilidade ante os efeitos dessas mudanças estruturais e sua restrita ou nenhuma influência em relação aos centros de poder, portanto, tendo pouca ou nenhuma influência sobre as agendas temáticas de seu interesse nos foros internacionais. Desse modo, passaram a agir de acordo com as regras do jogo, pautando seu comportamento 1) pelo declínio relativo do poder americano, 2) na busca de apoio em instituições que pudessem catalisar seus interesses e 3) no estabelecimento de uma coerência ideológica entre países no hemisfério Sul, dado o compartilhamento de experiências na relação Norte-Sul (Krasner 1983).

O Brasil neste contexto adotou uma postura que favorecia fatores ideacionais nas suas relações com outros países, de tal sorte que buscava identificar uma dinâmica que levasse em consideração as perspectivas, percepções e ideias desenvolvidas ao longo de um processo histórico vivido e compartilhado entre ele e seus possíveis parceiros, que incluem os aspectos da colonização de natureza extrativista, tráfico de pessoas, processos de independência recentes, grau de institucionalização e de democratização fraco ou em construção, vulnerabilidade ante as questões econômicas, dentre outros.

Stuenkel (2014) apresenta um inventário das posições do Brasil em relação a Angola após a Segunda Grande Guerra, que foi marcada inicialmente pela indiferença da elite ao minimizar o papel dos negros na formação da identidade nacional a tal ponto que Juscelino Kubitschek se omitiu a fornecer apoio aos movimentos de independência. Jânio Quadros deu os primeiros passos em direção de um aprofundamento maior dos vínculos ao nomear o jornalista negro Raymundo de Souza Dantas para chefiar a embaixada brasileira em Acra e ao receber as embaixadas de Gana e Senegal (as primeiras africanas na América Latina). O general Castelo Branco via a África como um continente sem importância para sua política, monitorando somente o contexto da “ameaça comunista”.

Nos anos de 1970s o cenário mudou e as relações entre o Brasil e outros países se intensificaram. Segundo Borges Filho (1985), o reconhecimento da independência pelo presidente Geisel foi baseado nas premissas de uma política externa pragmática e responsável ante a nova situação internacional, reconhecendo o MPLA como o único partido angolano com a representação e apoio popular. Embora esta atitude apresente uma ambiguidade em termos de ideologia, o ex-embaixador Paulo de Tarso Flecha de Lima explica que: “[...] era um governo de direita e foi uma política de esquerda para promover fortemente os interesses dos segmentos mais conservadores da sociedade” (Borges Filho 1985, 12). Neste sentido, de acordo com Cunha (2002, 34) o que chama a atenção para o reconhecimento da independência transmite mais do que o próprio ato político:

Parte da estratégia para colocar o Brasil como uma ponte entre os interesses do primeiro e do terceiro mundo. Por um lado, ele garantiu ao Brasil uma posição privilegiada em Angola e a abertura de novas frentes na África, particularmente em países de língua portuguesa. Por outro lado, o papel de “interlocutor ocidental” pelo MPLA.

As relações com a África voltaram a esfriar com Collor que se voltou para os Estados Unidos (na década de 80 o comércio com a África representava 10% do comércio exterior do Brasil, que foi reduzido para 2% com Collor).

O impulso com Lula foi sem precedentes, contando com 12 viagens ao continente no seu primeiro mandato, abertura de 34 embaixadas no continente e o fluxo de investimentos brasileiros em Angola depois de sua independência em 1975 aumentou para US\$ 18 milhões em 2002 para US\$ 1 bilhão em 2012 (Badin e Morosoni 2014).

Com abordagens que oscilam entre o idealismo e o realismo na condução da política externa, Lula intensificou as ações de aproximação com Angola com um discurso exaltando o compartilhamento da cultura e do idioma e da dívida histórica com o continente, ao mesmo tempo que buscava alterar as bases de relacionamento com o Norte (Vigevani e Cepaluni 2011).⁴

É neste contexto de conjunção de condições internas e externas que a obra de Capanda teve seu início, sendo uma das primeiras obras de infraestrutura no pós-independência, a maior obra de construção civil desta natureza no continente e a de maior importância para a Odebrecht que, incentivada pelo governo brasileiro, iniciou seu processo de internacionalização.

A construção de Capanda é considerada o mais importante projeto de infraestrutura da era pós-independência e o maior deste tipo no continente africano. Iniciou na metade dos anos 1980 e sua construção apresenta elementos empíricos importantes que demonstram a presença da abordagem idealista e realista da política externa brasileira e um importante passo no processo de internacionalização da Odebrecht.

A construção de Capanda: um modelo

Em uma referência ao *Angola Energy Resources Survey* de 1980, o relatório de impacto ambiental para a construção da represa de Laúca encomendado pelo Gabinete de Aproveitamento do Médio Kwanza (GAMEK) apontou o potencial hidroelétrico do Rio Kwanza, que segundo o relato é:

[...] o mais relevante de todos, em termos de geração de potencial hidrelétrica, foi o Rio Kwanza, uma descoberta que somente serviu para confirmar os estudos da SONEFE. Com base nos resultados obtidos, uma decisão foi tomada dentro do processo de reestruturação da infraestrutura de Angola, que foi investir no potencial hidroelétrico do Base do Meio do Rio Kwanza, por meio da construção da barragem de Capanda, que entrou em operação em 2004, com uma capacidade instalada de 520MW.⁵

4 Para um aprofundamento da evolução histórica da posição brasileira em relação a África ver Penna Filho e Lessa 2007; Pinheiro 2007; Stuenkel 2014.

5 Acesso em 21 de maio de 2015. <http://www.oekb.at/de/osn/DownloadCenter/pro->

A despeito de reconhecer a importância de sua construção para o país e em especial para Luanda sua capital, o governo angolano estava completamente envolvido nos esforços de guerra em termos de recursos, o que o levava a considerar naquele momento a modernizar o complexo de Cambambe para ampliar a sua produção ao invés de iniciar uma obra do zero em uma região inóspita, sem infraestrutura e que contava somente com o financiamento pela ex-URSS para os equipamentos.

Por outro lado, no final dos anos 1970 e início de 1980 a Petrobrás passou a sofrer os efeitos das crises internacionais financeira e do petróleo, além do boicote dos produtores de petróleo, assim, firmou contratos de exploração com Angola (Toscano 2004; Fletcher 1996). Ao ajudar a Odebrecht a participar da licitação de Capanda e no processo de construção, a Petrobrás poderia aumentar o volume de petróleo comprado pelo governo brasileiro. A solução para o problema foi o resultado de ambas estratégias privada e estatal.

Os obstáculos para Angola, Brasil e Odebrecht foram superados segundo o documento *O Futuro em Construção*⁶ da seguinte maneira:

Marc Altit, que atuava como diretor de desenvolvimento de negócios na área internacional da Odebrecht, **estruturou um contrato inovador, com muitas variáveis e um mecanismo de garantia: o petróleo produzido por Angola**. A ideia foi apresentada ao governo brasileiro, que embora resistisse à novidade, via com bons olhos a perspectiva de contar com uma fonte fiável de petróleo numa fase em que os preços internacionais estavam elevados e havia grande disputa pelo produto. Assim foi que, no início de 1982, a operação de financiamento brasileiro foi autorizada (p.84 - Nosso destaque).

Não é a pretensão deste trabalho apresentar um panorama completo da grandiosidade da obra de Capanda e nem tampouco colocar o leitor diante de informações altamente técnicas e complexas quanta a geração de energia.⁷ Basta dizer que quando se tornou operacional em 2004 passou a produzir 520 MW, o suficiente para abastecer as cidades de Malanje e Luanda com 734.000 e 2.449.000 de habitantes respectivamente (Angolan Statistical In-

jekt-und-umweltanalysen/U807-Final-Report-May-2013.pdf

6 Documento publicado em 2009 pela Construtora Odebrecht por ocasião da comemoração dos 25 anos da assinatura do contrato para a construção de Capanda. Embora seja uma peça publicitária e forneça uma visão unilateral do processo, o documento traz aspectos interessantes que não são encontrados em outros materiais e seu cotejo com os outros documentos analisados não mostra incompatibilidade ou viés que o desqualifique como evidência empírica. Disponível na biblioteca da Escola de Direito de São Paulo-FGV.

7 Para uma análise técnica da construção sugerimos Fedosov 2000.

stitute) que segundo o *African Dams Briefing* 2010:

A barragem de Capanda é o **maior projeto de construção civil em Angola** e fornece energia para as cidades de Malange e Luanda. Estimadamente, \$4 bilhões foram investidos no projeto. O projeto se iniciou em 1986 com um investimento estatal de \$ 750 milhões, **pagos por meio do fornecimento de petróleo a companhias estrangeiras** (International Rivers, 2010 - Nosso destaque)

O negócio planejado foi formalmente concluído em 1984 entre o governo Angola e o consórcio formado pela Odebrecht e Technopromexport para a construção de Capanda na província de Malanje. O contrato previu um custo inicial de US\$ 650 milhões – o maior envolvendo a participação de empresas brasileiras no exterior – e previa o fornecimento de serviços de engenharia que seriam pagos por Angola na forma de petróleo (10,000 barris/dia). A Technopromexport ficou responsável pelo fornecimento e instalação do equipamento para sua operação (Santana 2003, 22).

Importante notar que este não foi o primeiro contrato entre as duas empresas. Elas já haviam participado em um projeto irrigação e geração de energia em Olmos, Peru em 1979. Assim, quando o governo angolano decidiu abrir o processo de licitação, os executivos da Technopromexport sugeriram aos da Odebrecht: *Por que não Capanda em Angola?* (*O Futuro em Construção*, p.83 e Zebinden, Oliva e Gaspar 2007).

Segundo Fragoso (1984) e Calcagnoto (1985), foi exatamente durante a segunda metade dos anos 1970 que houve uma progressiva venda e exportação de serviços e tecnologia – especialmente na área de engenharia civil em projetos de infraestrutura como a construção de estradas, ferrovia, aeroportos e hidroelétricas.

Os acordos de cooperação e contratos de exploração podem ser vistos como um resultado da adoção da estratégia mencionada pelo Ministro Antônio F. Azeredo da Silveira em um memorando secreto datado de 07 de julho de 1976 enviado para o então presidente Geisel:

O que mais me impressionou após ouvir estas avaliações foi que o fator preço no barril de petróleo é hoje um elemento menos determinante do que era a alguns anos atrás. Portanto, acredito que embora seja indispensável obter o melhor preço, que é ainda mais importante, que, no resultado final, o resultado da balança comercial do Brasil seja o menos negativo possível. **Por esta razão, me parece essencial que a aquisição de petróleo seja sempre feita em paralelo com a venda de produtos brasileiros para os fornecedores deste combustível** (Wilson Center 1976 - Nosso destaque).

No mesmo memorando ao relatar a reunião que teve com os diretores da Petrobras Scholl Isnard, Carlos Sant'Anna e Plínio Junqueira sobre os pontos centrais da Política Internacional Brasileira do Petróleo ele escreve:

Particularmente, Dr. Isnard fez uma investigação aprofundada dos fatores que orientam a compra de petróleo que é seguida por nossa companhia estatal. Ele destacou a preocupação dominante com a garantia de fornecimento, que inspirou iniciativas de diversificação de origens e de categorias de fornecedores que foram adotadas recentemente. Ele deu como exemplo as compras recentes de petróleo nigeriano, mexicana e argelino. Para contrabalançar os efeitos da elevação dos preços gerados por estas política, o Diretor Isnard assegurou que a PETROBRAS está constantemente interessada em buscar oportunidades de comércio que tragam um equilíbrio melhor para a balança global de pagamentos brasileira (Wilson Center 1976).

Segundo esta estratégia e aportando no caso do Iraque, a Interbrás (uma subsidiária da Petrobras criada em 1976) emergiu como a *longa manus* da BRASPETRO. A justificativa para a sua criação foi a de dar alavancagem para a Petrobrás em seu poder de compra para promover uma política de incentivos estatais para a exportação de bens e serviços de empresas brasileiras.

Durante a crise cambial brasileira, a Interbrás assinou com a intermediação da Petrobras acordo de *barter* com o Iraque no qual o Brasil exportaria produtos manufaturados e receberia o pagamento em petróleo. Para este fim, um contrato simbólico teve que ser feito para alimentar o banco de dados do Banco Central. Nesta operação, a estrutura negociada consistia em: a) fornecimento de serviços pela Mendes Junior; b) o Banco do Brasil garantia o crédito que possibilitaria a exportação dos serviços; c) o pagamento era feito pelo governo iraquiano em parte com dinheiro parte em petróleo; d) a transferência dos créditos em petróleo para a Interbrás/BRASPETRO pela Mendes Junior; e) o pagamento para a Mendes Junior no Brasil.

Este é na verdade um típico caso de *counterpurchase* que nas palavras de Mensah (1989, 14) é:

Um esquema por meio do qual um país exportado vende para uma organização de comércio e contratualmente concorda em fazer compras recíprocas daquela organização, ou de outra agência comercial no mesmo país, dentro de um período específico de tempo (normalmente de curto prazo). Opera-se por meio do uso de dois contratos separados que podem estar interligados por um protocolo.

Para ser compatível com os efeitos desejados em uma operação de *countertrade*, uma rede contratual teve que ser feita entre o governo angolano e o consórcio para viabilizar a operação (De La Rosa 2011, 27; Fletcher 1996).

A rede contratual foi configurada da seguinte forma: a) em Setembro de 1982 um contrato guarda-chuva foi assinado entre o Governo de Angola e Consórcio Capanda, b) em Dezembro de 1983 o Contrato de Crédito entre Angola e o Banco do Brasil foi criado, c) em novembro 1984 foi introduzida uma alteração ao contrato principal e Condições gerais do Contrato, e d) no mesmo mês em que entrar nos acordos de consultoria e assistência técnica entre GAMEK e FURNAS (Revista Furnas, ano XXXI, nº 322, julho de 2005 e Decreto Presidencial 26/84, publicado no Diário da República, série I, No 263 de 1 de dezembro de 1984-em anexo ao presente trabalho) . Além disso, houve a necessidade de criar uma rede contratual interna para garantir a intervenção do Banco do Brasil para fornecer crédito avançando e fluxo a fim de iniciar o projeto, o que tornou necessária a criação de uma linha de crédito que, de acordo com alguns analistas, absorveu US \$ 1,5 bilhão (Pinheiro 1987).

Após a conclusão desta rede contratual, o desafio foi a construção e o cumprimento das promessas feitas. O plano de construção começou em 1985 com a necessidade da Odebrecht de adotar medidas quanto à segurança dos trabalhadores e equipamentos, bem como fazer planos para ter acesso ao local da construção, que fica localizado em uma região onde os conflitos armados ainda estavam ocorrendo. A construção no local iniciou em 1987 (Francisco 2004).

Embora o projeto previa iniciar a geração de energia em dezembro de 1993, os ataques da UNITA, no final de 1992, levaram à interrupção das atividades e a evacuação do pessoal do local de construção (Francisco 2004). De 1992 a 1994 o canteiro de obras ficou sob o controle da UNITA, o que causou graves danos à estrutura que já havia sido construída e que continuou a deteriorar-se mesmo depois da saída das forças da UNITA em 1994, cujo local foi ocupado pela população que vivia na região e pelo exército angolano (Francisco 2004). Durante períodos sucessivos de ocupação, a estrutura não recebeu qualquer manutenção que poderia preservá-la por mais de cinco anos, o que significou a perda de uma parte significativa do investimento inicial (Francisco 2004).

Em maio de 1997 as partes retomaram uma série de visitas técnicas e inspeções com o objetivo de estabelecer um plano de recuperação de infraestrutura, que foi posto em ação em 1998. O local de construção foi atacado em 1999 e a obra parou mais uma vez até janeiro de 2000. No entanto, desta vez, ao contrário do que tinha ocorrido anteriormente, o local estava sob

o controle do exército de Angola. Isto impediu ataques prejudicando ainda mais a construção que tinha sido feito até aquele ponto. O trabalho foi retomado em janeiro de 2000 (Francisco 2004).

Além do fato de que o país tinha sido mergulhado em uma guerra civil e que as obras estavam sendo feitas em uma região inóspita e sem infraestrutura distante 450 km de Luanda, ainda havia o problema da falta de trabalhadores qualificados. A estratégia adotada pela Odebrecht para superar este desafio foi crucial para a consolidação dos seus negócios no país.

A empresa adotou uma abordagem que favoreceu a substituição gradual dos empregados brasileiros inicialmente enviados em grande escala, por trabalhadores locais treinados ao longo das fases de construção com a ajuda de programas especiais. No primeiro ano de construção de Capanda havia 1.100 brasileiros e 300 angolanos. Em 1992, no auge da obra foram 4.200 trabalhadores, sendo que 530 deles eram brasileiros. No seu relatório de atividades de 2013 a Odebrecht relata que sua subsidiária em Angola possui a terceira maior força de trabalho (9.169 empregados), atrás do Brasil (127.166) e Peru (10.541), sendo assim um dos maiores empregadores privados do país.

Décadas se passaram desde o início do projeto e muitos acontecimentos dramáticos ocorreram durante a sua execução, fazendo com que a sua conclusão fosse vista não como um mero desafio técnico ou cumprimento de uma obrigação contratual. Os envolvidos no projeto viam sua conclusão mais como uma demonstração de vitória do que a realização de um dever (Francisco 2004). O projeto final foi entregue ao governo angolano em 2002 a um custo total de US \$ 4 bilhões, dos quais US \$ 400 milhões foram somente os danos causados pela guerra civil. Portanto, o caso é representativo no sentido de que a Odebrecht adotou uma abordagem de contingência, o que significa que a empresa transformou as necessidades dos Estados (Brasil precisava de petróleo e Angola precisava de infraestrutura, mas não tinha dinheiro) em uma janela de oportunidade, determinando assim um modelo para entrar em um novo mercado externo e manter o negócio por meio da confiança (Turnbull 1987; Okoroafo 2001).

É importante ressaltar que além dos benefícios econômicos diretos gerados por Capanda, a Odebrecht recebeu um benefício adicional: o conhecimento da criação e operação de uma subsidiária no exterior permitiu tornar-se especializada na área de intermediação de negócios internacionais, como havia ocorrido com a Petrobrás em virtude de suas operações internacionais e a BRASPETRO. A Odebrecht também fez uso da sua experiência acumulada em lidar com situações complexas durante o planejamento e execução da construção no estrangeiro, o que lhe permite se tornar uma *empresariadora de mercados*, diversificando assim as suas operações para além da participação

em licitações para a construção de infraestrutura. Com este conhecimento do mercado internacional de serviços de engenharia e construção, a empresa é capaz de fornecer diversos projetos de planejamento e desenvolvimento e expandir e consolidar redes de relacionamento entre subempreiteiros e fornecedores de serviços (Wosiak e Nique 2007). Isto é o que Wosiak e Nique (2007, 36) chamaram de *empreendedorismo delegado*, que em suas palavras:

A Odebrecht não somente gera receitas para o país, mas também fornece condições para que pequenos e médios empreendimentos também se beneficiem de negócios na arena internacional de negócios. Aproximadamente, de cerca de 1700 parceiros fornecedores exportados, cerca de 1550 são companhias pequenas e de médio porte, que sozinhas não exportariam, e cuja exportação de bens e serviços gerou quase US\$ 2 bilhões para o Brasil entre 2000 e 2005. Graças aos contratos da Odebrecht, estas companhias exportam comida, produtos siderúrgicos, equipamentos elétricos e pesados, roupas, materiais elétricos, ferramentas, estudos de engenharia e ambientais e outros produtos de tecnologia-intensiva.

Ocorre que esta atuação pode ser qualificada como intermediação, o que está em consonância com o documento intitulado Tecnologia Empresarial Odebrecht (TEO), que fornece o plano ético, moral e conceitual para as ações dos empregados e fornecedores das empresas do grupo Odebrecht. O potencial dos seres humanos é valorizado, tais como a disposição para servir, a capacidade e o desejo de evoluir e a vontade de superar resultados. O TEO também prevê um processo de delegação planejada baseada na confiança e parceria entre líderes e subordinados.

De acordo com Roberto Dias, diretor de relações institucionais do Grupo Odebrecht:

Nosso time também tem a vantagem de trazer a bordo diversas companhias brasileiras para desenvolver o nosso trabalho. Elas são representadas por firmas de design, fornecedores de materiais de construção, equipamentos, veículos, e mesmo fornecedores de itens de supermercado. **Portanto, elas não somente representam o Brasil no exterior, mas também avançam os próprios interesses do país, e, igualmente, como se percebe, dos negócios brasileiros** (Engenharia, v. 580, 2007, 75 – Nosso destaque).

Além desta condição de intermediadora assumida pela Odebrecht que a nosso ver já apresenta elementos de paradiplomacia corporativa, a empresa também passou a intervir na esfera cultural ao reconhecer e incentivar os laços culturais entre os dois países e povos.

De acordo com Cunha (2002), a empresa adotou uma estratégia clara neste sentido. Ela patrocina iniciativas para a difusão da cultura angolana, tais como a gravação de um cd do grupo de música Africano Ilê Aiyê Bahia e a realização da Angola Week em Salvador, Bahia, bem como a promoção de debates televisionados entre personalidades brasileiras e angolanas, no que Angola aproveitou todas as oportunidades para demonstrar que estava lá para ficar. Em uma entrevista para Francisco (2004), um dos diretores da empresa menciona que uma das estratégias para convencer os representantes do governo angolano da proximidade cultural existente entre a empresa brasileira e o país Africano era apresentá-la como uma empresa “baiana” e usar a Bahia como uma sinédoque para o Brasil. Para conseguir isso, vários eventos foram realizados para destacar as ligações culturais entre Bahia e Angola (Francisco 2004).

Outro exemplo desta estratégia é a Casa de Angola, um centro cultural que visa consolidar os laços culturais entre o Brasil e Angola, permitindo que o acesso da comunidade baiana a cultura angolana, em particular, e para a África em geral. Ela foi criada por iniciativa da embaixada angolana no Brasil, ela conta com o apoio do Governo do Estado da Bahia, Prefeitura de Salvador e Odebrecht (não há nenhuma evidência neste momento do volume investido para configurar ou para sustentar suas atividades).

Neste contexto, este trabalho expande a análise das estratégias de negócios adotadas pela Odebrecht vis-à-vis o quadro teórico composto de teoria do transnacionalismo e a prática da paradiplomacia corporativa. A próxima seção tem como objetivo apresentar uma análise mostrando como e em que medida a Odebrecht começou a influenciar a formação de políticas públicas de ambos os lados do Atlântico.

Transnacionalismo e Paradiplomacia na atuação da Construtora Odebrecht

O fenômeno da globalização em nossos dias é sem dúvida uma força normativa e política decisiva nas relações internacionais, promovendo uma pressão nos Estados para que se tornem minimalistas no sentido de cada vez mais desregular o mercado e o livre comércio e se concentre exclusivamente nas funções de Estado, ao mesmo tempo que a sociedade civil passa a adquirir mais controle sobre a sua atuação e outros atores despontam com grande relevância política, institucional e jurídica (Dupas 2005 e Matthews 1997). Nas últimas décadas vemos cada vez mais o desenvolvimento de alguns aspectos positivos em termos de política que podem ser traduzidos em um maior

número de governos eleitos, que por sua vez passam a adotar políticas relacionadas a liberalização econômica, império do direito e respeito aos direitos humanos. Paradoxalmente, estas conquistas possuem o condão de enfraquecer o Estado enquanto fortalece a participação da sociedade civil nos rumos da política mundial.

A arena da política global ganha assim novos atores que passam a competir com o Estado em algumas frentes dada a sua especialidade ou poder econômico, fazendo assim com que se observe uma profunda transformação nas economias global e local que desafia o entendimento básico da ordem mundial ao ampliar as formas de regulação e governança. Não se pode imaginar, por exemplo, os pesados investimentos em infraestrutura sem os fundos de investimentos, empresas estrangeiras ou o estabelecimento de parcerias público-privadas, a realização mínima dos direitos humanos ou proteção do meio ambiente sem a participação direta e decisiva de organizações não-governamentais (ONGs), o significativo impacto das agências de *rating* sobre os países e na condução de sua política econômica, etc., ou seja, o Estado passa a depender da atuação destes atores para manutenção de seu funcionamento, gerando assim uma nova dinâmica política e realidade nas relações entre estes atores.⁸

O avanço que a tecnologia em termos de comunicação trouxe ao mundo teve grande influência nesse processo, fazendo com que a informação pudesse rapidamente ser disseminada e compartilhada, especialmente entre as elites (nesse sentido não somente os ricos, mas grupos de interesses) dos países que, independentemente de ser desenvolvidos ou em desenvolvimento, compartilham boa parte de valores e identidades. Com isso, a proliferação de organizações não-governamentais com as mais variadas agendas se espalhou de tal forma que passou a ser responsável e mais eficaz em prover, p.ex., ajuda humanitária que o próprio sistema das Nações Unidas (Mathews 1997).

As ETNs embarcaram neste mesmo processo, que com o final da Guerra Fria impulsionou o sistema internacional para um maior intercâmbio econômico entre as nações, aumentando seis vezes os investimentos privados em relação aos sistemas de ajuda internacional liderados pelo Banco Mundial e FMI (Garten 2002, 156). As ETNs também foram grandemente beneficiadas pelo aumento da velocidade nas comunicações, tendo em vista que nos negócios agilidade é fundamental. A contagem de tempo para elas é em segundos enquanto para os Estados e as suas estruturas burocráticas, na melhor

8 Segundo Cohen e Kupçu (2005, 8), o relacionamento entre Estados e atores não-estatais possui as dimensões de engajamento direto, engajamento seletivo ou episodic burden sharing, atores não estatais burlando Estados, relações conflituosas e definição de agenda.

das hipóteses, é contado em dias e levando em consideração que possuem a capacidade de resposta (Mathews 1997).

Conceitualmente uma ETN é:

[...] um empreendimento que agrega entidades em mais de um país, e que opera a partir de um sistema de tomada de decisões que permite políticas coerentes e uma estratégia comum. Estas entidades são ligadas, por propriedade, ou outro critério, de forma que uma ou mais do que uma delas sejam capazes de exercer uma influência significativa sobre as outras, em particular, compartilhar conhecimento, recursos e responsabilidades com outras (UNCTAD 2015).

Quanto a sua expansão no mundo, Sauvant, Mendoza e Ince (2008, 7) apontam para 3 fatores que concorreram para que isso fosse possível, a saber:

[...] a liberalização global dos regimes de IDE, que abrem novas oportunidades para as firmas se expandirem, avanços nos transportes, comunicação e tecnologias da informação, que criam oportunidades para a gestão integrada das redes de produção internacional, consiste-se de firmas “parentes” e suas afiliadas externas, localizadas em diversos países; e a competição entre firmas, que leva as firmas a tirar vantagens destas novas oportunidades e possibilidades.

A expansão para novos mercados exige que as ETNs tenham uma gama de competências, tais como o desenvolvimento de novos relacionamentos, que se acumulam ao longo dos anos seguindo o modelo do aprender fazendo, além de manter aquilo que se adquiriu (Górska 2013; Fleury e Fleury 2011).

Esta expansão, no entanto, não está livre de obstáculos e críticas. O obstáculo mais importante é o risco do investimento direto em ambientes desconhecidos, que é um custo transacional (Wink Junior, Sheng e Eid Junior 2011). Como uma forma de lidar com este risco, a Escola de Uppsala sustenta que as transnacionais devem buscar iniciar seu processo de internacionalização em países estrangeiros culturalmente próximos. O caso da Odebrecht em Angola parece confirmar esta hipótese.

Os seus defensores partem de doutrinas liberais utilizadas na economia para justificar a liberalização do comércio e livre concorrência como fatores que beneficiarão os mercados emergentes, que tradicionalmente recebem o maior afluxo de IEDs. Sauvant (2009, 10) chega a afirmar que “[...] eles precisam ver o surgimento de ETNs de mercados emergentes não

como uma ameaça, mas como uma oportunidade, como uma avenida adicional para integrar plenamente os mercados emergentes na economia mundial.” Por outro lado, os opositoristas veem esta expansão:

[...] como instrumentos de uma tirania de mercado que se estende por todo o planeta como um câncer, colonizando cada vez mais os espaços habitáveis do planeta, destruindo os meios de subsistência, deslocando pessoas, tornando as instituições democráticas impotentes e se alimentando da vida em uma jornada insaciável por dinheiro. O pior aspecto desta tirania é que ela atinge mais duramente as pessoas mais vulneráveis e pobres (Sauvant 2009, 10).

Ao lançar um olhar para Capanda com as lentes dos movimentos cada vez mais intensos das ETNs no mundo e de que o Estado ainda continua a ser o catalizador mais importante do interesse nacional vemos emergir elementos interessantes quanto a aplicação dos conceitos de transnacionalismo e paradiplomacia ao caso. Como estabelecido no início deste trabalho, o Brasil adotou como parte de sua estratégia de política externa buscar novos parceiros para alterar o balanço de poder existente entre o Norte e o Sul (Fletcher 1996). Nesse sentido, sua aproximação de Angola ocorreu naturalmente considerando o histórico compartilhado entre os dois países em relação a Portugal e o idioma, argumentos que posteriormente foram amplificados por Lula no discurso da existência de uma “dívida histórica” com Angola.

A aproximação com Angola foi feita via o fomento de investimentos concedidos pelo Banco do Brasil e BNDES para empresas brasileiras que decidissem investir em Angola, tendo como elemento garantidor dos contratos com o governo angolano a sua produção petrolífera (chamado *Angola model*), que segundo Corkin (2012, 7): “Como no caso chinês, o empréstimo é garantido por petróleo. O governo angolano prometeu como garantia do empréstimo o fornecimento de 20 mil barris de óleo por dia.”⁹ A partir deste modelo as relações entre os países evoluíram fortemente para outras frentes de cooperação e desenvolvimento.¹⁰

As bases estabelecidas pela construção de Capanda fizeram com que a permanência da CO em Angola perdurasse até hoje e que cada vez mais esteja envolvida em projetos de infraestrutura e mineração. Alguns fatores podem ser atribuídos a esta permanência como a forma como se portou durante o período de guerra civil, sua reputação junto ao governo e seus agentes

9 Ver também Zongwe 2010.

10 “Em 2008, Angola era o segundo maior parceiro brasileiro na África, com cerca de 16% de participação no total do comércio com a África, depois da Nigéria (32%)” (Corkin 2012, 7).

e, principalmente, seu envolvimento com a sociedade angolana na construção de bases que pudessem gerar o desenvolvimento social (Roberto Dias em *Engenharia* vol. 580, 2007, 75).

O conceito tradicional de paradiplomacia refere-se a um conjunto de atividades ou iniciativas realizadas por províncias, estados, municípios, comunidades autônomas na Espanha, *landers* na Alemanha e *oblasts* na Rússia para a promoção de seus interesses, sem interferir com a política externa do Estado (Soldatos 1990). Nesse sentido Kuznetsov (2015, 3) afirma que:

[...] as atividades paradiplomáticas, mesmo que elas somente incluam a articulação de algum “interesse privado” regional, frequentemente representa a força dentro de um Estado, no nível horizontal, que desempenha um papel significativo na definição das políticas externa e doméstica dos governos centrais.

A introdução de outros atores neste cenário faz parte do processo de globalização e transnacionalização, que trouxe a participação cada vez mais ativa das ETNs em interações que antes estavam reservadas aos governos ou que no processo de internacionalização passaram a influenciar as políticas públicas nos países que se instalavam (Dasie 2011).

Kuznetsov (2015, 50) ensina que a paradiplomacia opera em 11 dimensões possíveis que vão desde a paradiplomacia tradicional até a dimensão da globalização, que é a dimensão que interessa para nosso estudo tendo em vista estar ligada ao transnacionalismo e o ativismo das ETNs e pelo fato de que os processos em um mundo globalizado estão em diferentes níveis e alcance.

Assim, a presença de novos atores no cenário internacional com grande relevância política e capazes de produzir mudanças no sistema ou nos Estados passa a ser fundamental para entender a paradiplomacia das ETNs. No entanto, quanto a existência e importância do Estado já nos posicionamos no sentido que ainda são unidades importantes que catalisam o interesse nacional, ou seja:

[...] A questão é, apenas, que os Estados ainda são os meios primários por meio dos quais os efeitos de outros atores na regulação da violência são canalizados até o sistema mundial. Pode ser que os atores não-estatais estejam se tornando mais importantes que os Estados para iniciar mudanças, mas as mudanças sistêmicas, em último caso, somente ocorrem por meio dos Estados. Neste sentido, os Estados ainda estão no centro do sistema internacional. (Kuznetsov 2015, 75)

Neste mesmo sentido, Senhoras (2011, 2) afirma que a paradiplomacia corporativa refere-se a operações internacionais das empresas abrangidas por um conjunto de diretrizes, princípios e práticas estratégicas que apresentam uma maior autonomia da diplomacia estado. Por autonomia entende-se a premissa de que a paradiplomacia corporativa tem incentivos diferentes daqueles que explicam as ações da diplomacia estado, embora às vezes eles podem desenvolver simultaneamente, em paralelo uns aos outros e podem, em determinadas situações, compartilhar os mesmos interesses. E ainda levanta a hipótese de que a posição relativa dentro de uma rede de relacionamentos é essencial para a construção de poder, seja ele político (no caso do Estado), seja ele econômico (no caso da empresa), sendo certo que alguns eventos ocorridos, envolvendo o Estado angolano e o Estado brasileiro e aquele e a Empresa Odebrecht, podem servir de indícios para medir os resultados dessa estratégia: o Brasil foi o único estado com o qual Angola equacionou, ao longo dos anos 80, 90 e 00, o pagamento da dívida externa, a Odebrecht é ainda hoje a maior empresa estrangeira atuando naquele país. Na base desses resultados é provável que esteja a estrutura de “trocas” organizada originalmente sobre as operações econômicas de *countertrade*.

Enquanto os motivadores da diplomacia estatal são o interesse nacional, a estabilidade econômica e a manutenção da paz, para as ETNs, as motivações são a necessidade de crescimento, o aumento dos retornos (lucros) e o aumento da produção em escala. Existe, portanto, um interesse no qual é possível perceber no alinhamento entre ambos: o acesso a recursos naturais escassos.

O conceito de paradiplomacia também permite a exploração teórica de outra dimensão da autonomia: a questão da dependência de relacionamentos de negócios estatais na arena internacional. A dependência mútua entre as transnacionais e os Estados-nação pode ser rastreada a partir da criação de grandes empresas mercantis ou por meio do comentário atribuído a Charles E. Wilson Eisenhower: *what is good for GM is good for the United States*.

Neste sentido, os esforços em manter o projeto Capanda apesar das condições variáveis desfavoráveis pode ser explicada como uma posição estratégica adotada pela Odebrecht em obter a posição privilegiada como *broker* para o Estado angolano. Em ambas as situações, é óbvio que a posição relativa dentro de uma rede de relações é essencial para a construção de capital político (para o estado) ou econômico (para a empresa) como apontado por Fletcher (1996). Neste sentido, o Brasil foi o único estado com o qual Angola foi capaz de renegociar sua dívida externa da década de 1980 até os dias atuais. De acordo com Moreira (2006), o Brasil - Memorando de Entendimento Brasil-Angola (MEBA) assinado no final da década de 1980 e renovado por duas vezes (em

1990 e 2000) permitiu Angola para ter acesso a US \$ 1 bilhão e para o Brasil em vez de receber petróleo de Angola, que amortizado a dívida e recuperou 45% do pagamento sob a forma de novos empréstimos para importar bens e serviços brasileiros. Além disso, de acordo com Moreira (2006), em abril de 2004, as renegociações resultaram na concessão de um crédito adicional de US \$ 150 milhões para Angola até 2006.¹¹

Além dos aspectos jurídicos e políticos da atuação da Odebrecht em Angola, seu relacionamento com a sociedade civil e sua capacidade de alterar status individuais e coletivos durante e após a construção de Capanda, foram importantes para a sua continuidade dos negócios ao gozar de relativa boa reputação ante a sociedade civil que fazem importantes contribuições para nossa hipótese.

Uma das ligações mais importantes entre a empresa e sociedade angolana foi construído por meio da força de trabalho da empresa no país. Como visto anteriormente neste trabalho, a Odebrecht decidiu treinar e contratar mão de obra local. O pessoal angolano começou a trabalhar em empregos pouco qualificados, mas depois de receber formação e incorporar os valores da empresa, que começou a preencher gradualmente posições de alto nível em diferentes setores. Há uma abundância de histórias reforçam o discurso da empresa sobre a qualificação do empregado e seu impacto positivo nas suas vidas na publicação on-line *Odebrecht Informa*, por exemplo:

A Odebrecht trouxe muito para Angola, especialmente o empoderamento das pessoas. Uma de minhas crianças, por exemplo, estudou para ser um técnico elétrico na companhia, trabalhando em Capanda. **Depois que ele foi desmobilizado, ele não teve problema em achar outro emprego (...) A qualificação fez a diferença** (Odebrecht - Nosso destaque).

Os investimentos realizados na formação da força de trabalho local é um dos fatores que promovem a continuidade e estabilidade para o negócio em Angola. Atualmente a Odebrecht tem 27.000 empregados angolanos:

O treinamento de trabalhadores é uma parte essencial de todos os projetos implementados pela Odebrecht. Até a metade de 2012, 79 mil angolanos haviam se beneficiado dos programas de treinamento da companhia. Estudantes universitários recrutados recebem treinamento especial e são preparados para ocupar posições senior na companhia. Em grandes projetos, a Odebrecht também oferece treinamento técnico para a população que vive em áreas próximas, preparando os jovens interessados- não somente

¹¹ Há hipóteses nas quais veem os discursos de amizade e dívida histórica como uma forma de sub- imperialismo (Bieler 2004).

empregados em potencial- para trabalhos de construção. Os cursos técnicos são fornecidos pelo “Programa Acreditar”, que, até agora, treinou cerca de 3 mil trabalhadores nas suas três unidades de Angola (Odebrecht).

Segundo Justino Amaro, o primeiro angolano promovido a cargo de gerência na Odebrecht, Capanda serviu como uma “escola de elite” de técnicos e que atualmente ocupam importantes cargos no governo e nas empresas. Ele foi um dos primeiros empregados que enfrentaram as dificuldades da selva e guerra civil, e ao permanecer teve as condições e apoio para continuar seus estudos de economia a distância e fazer cursos no Brasil.¹²

Esta tendência podemos também encontrar no relato acerca de Rufino Álvarez, um trabalhador peruano da Odebrecht que está a mais de 25 anos na empresa. Ele foi enviado para Angola em 2009 para realizar um trabalho em duas frentes: “tenho um emprego no projeto e outro ensinando angolanos, para que este país possa continuar crescendo” (Osava).

Estes são apenas duas amostras que manifestam os compromissos assumidos com a TEO que é um conjunto de princípios e conceitos direcionados para a consecução de uma política de responsabilidade corporativa focada na formação do ser humano e sua evolução, ou seja:

O treinamento de trabalhadores é uma parte essencial de todos os projetos implementados pela Odebrecht. Até a metade de 2012, 79 mil angolanos haviam se beneficiado dos programas de treinamento da companhia. Estudantes universitários recrutados recebem treinamento especial e são preparados para ocupar posições senior na companhia. Em grandes projetos, a Odebrecht também oferece treinamento técnico para a população que vive em áreas próximas, preparando os jovens interessados- não somente empregados em potencial- para trabalhos de construção. Os cursos técnicos são fornecidos pelo “Programa Acreditar”, que, até agora, treinou cerca de 3 mil trabalhadores nas suas três unidades de Angola.¹³

Dado o seu peso econômico e sua presença social, a empresa está em posição de influenciar a condução de algumas políticas públicas e sociais no país (apesar das denúncias de trabalho escravo pelo pessoal brasileiro), assim, agindo como um verdadeiro agente paradiplomático, senão vejamos:

12 Acesso em 22 de junho de 2015. <http://www.democraciaycooperacion.net/espacio-colaborativo/america-latina/adjunta-tus-documentos-para-el/traduccion/es/portugues-387/article/a-diplomacia-da-construcao-angola>

13 Acesso em 22 de junho de 2015. <http://odebrecht.com/pt-br/organizacao-odebrecht/tecnologia-empresarial-odebrecht>

Este ano, a multinacional brasileira Odebrecht vai investir entre 800 milhões a 1 bilhão de dólares nas mais diversas áreas do país; isso foi anunciado na quarta feira, em Luanda, pelo chefe da companhia, Emílio Odebrecht no encerramento de um encontro com o Presidente angolano José Eduardo dos Santos. A respeito do encontro, Emílio Odebrecht disse ao jornalistas que estava sempre atrás de uma oportunidade para *“prestar contas ao Presidente sobre o que foi confiado a nós, não somente no que se refere à entrega do serviço, mas também com relação aos investimentos brasileiros em Angola”* (Jornal de Economia e Finanças 2009). (Nosso destaque)

Conclusão

Não há como ignorar o fato de que as notícias que veem da África geralmente estão associadas a catástrofes humanitárias cujo pano de fundo está normalmente as disputas de poder e baixo grau de institucionalização que possam garantir as necessidades mais elementares de sua população. Estes dois fatores poder ser generalizados para o continente, mas não podem ser os únicos a serem utilizados para se tirar conclusões ou mesmo promover uma análise dos países considerando que sua individualidade apresenta um leque gigantesco de variáveis que a cada um somente interessa. Nesse sentido, os modelos de desenvolvimento que tiveram impacto positivo na sociedade em um período de grande turbulência que foram os processos de descolonização (sem embargo os desafios que surgiram no período que logo se seguiu) levaram em consideração a importância dos investimentos estrangeiros.

O modelo de desenvolvimento que a Odebrecht trabalhou ativamente para implementar em Angola mostra traços de uma forma bem-sucedida em muitos casos, o que lança mais luz sobre a questão do comportamento das ETNs na arena internacional, que na década de 1970 e 1980, está associado com a expansão dos negócios sem qualquer responsabilidade social ou ambiental em relação aos países em desenvolvimento. O comportamento da Odebrecht teve um impacto positivo na sociedade angolana em um período de grande turbulência logo após o processo de descolonização e seguido pela guerra civil que deixou o país economicamente e politicamente quebrado, assim, em grande necessidade de investimentos para a reconstrução.

A construção de Capanda pela Odebrecht seguiu este modelo e deu origem a uma relação com o governo e a sociedade civil de tal magnitude que a empresa não só consolidou a sua posição no mercado, mas também demonstrou a capacidade de investir em pessoas para a consolidação de mão de obra local para substituir os empregados brasileiros, depois de um intenso processo de formação e de investimento, incluindo a promoção de uma maior participação dos angolanos para cargos de supervisão, de gestão e de direção.

Além disso, a comunidade local está envolvida com outras iniciativas, como o Programa Acreditar que promove a formação e treinamento para a construção civil, bem como para projetos que podem ajudar o país como um todo nos esforços de reconstrução.

É claro que tal modelo não é perfeito ou isento de críticas. No entanto, o caso apresenta muitas dimensões positivas que superam os negativos, que estão relacionados aos trabalhadores brasileiros e como a legislação trabalhista considera as condições de trabalho no estrangeiro sob condições extremas. Como tal, neste contexto a Odebrecht aparece como um importante agente da política externa brasileira que procura estabelecer a presença do país como interlocutor entre o Sul e o Norte, enquanto a Odebrecht consolidou a sua presença e negócios em Angola por meio da construção de confiança e reputação com o governo e a sociedade.

Em conclusão, as evidências encontradas neste estudo de caso indicam implicações importantes sobre como as ETNs brasileiras participam na arena global, por vezes, como precursores de Estados-Nação procurando implementar metas de política externa indiretamente, confirmando assim, que o quadro teórico do transnacionalismo e paradiplomacia é apropriado, embora, seja importante reconhecer que se trata de uma análise inicial que possam contribuir para uma agenda de pesquisa.

REFERÊNCIAS

- Angolan Statistical Institute. Acesso em 25 de maio de 2015. <http://www.ine.gov.ao/xportal/xmain?xpid=ine>.
- Badin, Michelle Ratton Sanchez, e Fábio Costa Morosini. 2014. "The Brazilian approach to its south-south trade and investment relations: the case of Angola." *SSRN Scholarly Paper*. <http://papers.ssrn.com/abstract=2532584>.
- Bieler, Andreas, Richard Higgott, e Geoffrey Underhill. 2014. *Non-State Actors and Authority in the Global System*. Routledge.
- Borges Filho, Nilson. 2015. "Forças Armadas E Política Externa: O Governo Geisel." *Política e Estratégia* 1 (2): 266–75.
- Brasil. 2010. "Declaração Conjunta sobre o Estabelecimento de Parceria Estratégica entre a República Federativa do Brasil e a República de Angola." *Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores*. Acesso em 03 de março de 2015. <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2010/declaracao-conjunta-sobre-o-estabelecimento-de-parceria-estrategica-entre-a-republica-federati>

- va-do-brasil-e-a-republica-de-angola
- Calcagnoto, Gilberto. 1985. "O Relacionamento Econômico Brasil-África: Corda Bamba Entre Cooperação Econômica E Nova Dependência Sul-Sul." *Estudos Afro-Asiáticos* 11: 71-81.
- Cohen, M., e Maria Kupçu. 2005. "Privatizing foreign policy." *World Policy Journal*: 34-51.
- Corkin, Lucy. 2011. "China and Angola. Strategic Partnership or Marriage of Convenience?" *Angola Brief* 1 (1).
- Coviello, N. E. e H. J. Munro. 1995. "Growing the entrepreneurial firm. Networking for international market development." *European Journal of Marketing* 29 (7): 49-61.
- Cunha, Silvio Humberto dos Passos. 2002. "The Brazil-Angola economic relationships." *Caderno CRH* 15 (36): 1975-1988.
- Cutler, Claire. 2003. *Private Power and Global Authority: Transnational Merchant Law in the Global Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dasie, David D. 2011. "Global corporations and diplomacy." *International journal of economics & law* 1(1): 1-170.
- De la Rosa, Gloria Esteban. 2011. "International Countertrade – rules and practices." *International Journal of Business and Social Science* 2 (15).
- Dupas, Gilberto. 2005. *Atores e poderes na nova ordem global- Assimetrias, instabilidades e imperativos de legitimação*. São Paulo: Unesp.
- Embaixada da República de Angola em Portugal. 1994. "Protocolo de Lusaka." Acesso em 22 de maio de 2015. <http://www.embaixadadeangola.org/acordos.htm>
- Fares, Seme Taleb. 2007. "The Oil Pragmatism: The Brazil-Iraq Relations." *Revista Brasileira de Política Internacional* 50 (2): 129-45.
- Fedosov, V.E. 2000. *Capanda Hydro project in Angola. Hydro technical Construction* v. 34, n. 8-9.
- Fletcher, Richard. 1996. "Network Theory and Countertrade Transactions." *International Business Review* 5 (2): 167-189.
- Fleury, Afonso e Maria Tereza Leme Fleury. 2012. *Multinacionais brasileiras: competências para a internacionalização*. São Paulo: Editora FGV.
- Fragoso, J. L. R. 1984. "Notas sobre a política externa brasileira dos anos 50-70." *Estudos Afro-Asiáticos* 10: 5-29.
- Francisco J.M.S. 2004. "Internacionalização Para Um Mercado Culturalmente Próximo, Mas Em Guerra: A Odebrecht Em Angola." *Encontro*

Anual Da Associação Nacional Dos Programas De Pós-Graduação Em Administração. Curitiba.

Garten, Jeffrey E. 2002. *The Politics of Fortune: A New Agenda For Business Leaders*. 1st ed. Boston: Harvard Business Review Press.

Górska, Magda. 2013. "Does the Uppsala Internationalization Model Explain the Internationalization Process of Professional Business Service Firms?" *Cbu International Conference on Integration and Innovation in Science and Education*. Prague, Czech Republic.

International Rivers. 2010. *African Dams Briefing*. Acesso em 11 de Agosto de 2016. <https://www.internationalrivers.org/resources/african-dams-briefing-map-4037>

Jornal de Economia e Finanças. 2009. "Odebrecht aumenta investimentos em Angola." 26 de março. Acesso em 20 de junho de 2015. <http://jornaldeeconomia.sapo.ao/empresas/odebrecht-aumenta-investimentos-em-angola>

Krasner, Stephen D. 1983. *International Regimes*. 1st ed. Ithaca: Cornell University Press.

Kuznetsov, Alexander S. 2014. *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational Governments in International Affairs*. 1st ed. Routledge.

Leite, Patrícia Soares. 2011. *O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos de Política Externa: os Governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio da Silva*. Brasília: Funag.

Mathews, Jessica T. 1997. "Power Shift." *Foreign Affairs*.

Mensah, Chaldeans. 1989. "Countertrade in Third World Mutual Trade: Some Notes." *IFDA Dossier* 70: 35-46.

Moreira, Lauro. 2006. *A Política Externa e de Cooperação Brasileira para a África*. Acesso em 22 de maio de 2015. www.eiie.pt/files/lauro_moreira-Final.pdf

Odebrecht. Acesso em 22 de junho de 2015. <http://www.odebrechtonline.com.br/>

Okoroafo, S. 2001. "An Assessment of critical entry factors affecting modes of entry substitution patterns in foreign markets." *Journal of Global Marketing* 3 (5).

Osava, Mario. "Brazilian Firms Bring Water and Power to Angolans." *Inter Press Service (IPS)* Acesso em 22 de junho de 2015. <http://www.ipsnews.net/2012/12/brazilian-firms-bring-water-and-power-to-angolans/>

Penna Filho, P., e Lessa, Antonio C. 2007. "O Itamaraty e a África: as origens da política africana do Brasil." *Revista de Estudos Históricos* 39: 57-81.

- Pinheiro, Leticia. 2007. "Ao vencedor, as batatas: o reconhecimento da independência de Angola." *Revista de Estudos Históricos* 39: 83-120.
- Pinheiro, Paulo Dyrceu. 1987. "Capanda é um exemplo de cooperação entre países em desenvolvimento." *Comércio Externo* 5: 31-34.
- Santana, Ivo de. 2003. "The Brazilian Business Awakening to the African Market from the 1970's to 1990." *Contexto Internacional* 25 (1): 139-95.
- Sauvant, Karl P., Kristin Mendoza, e Ince Irmak. 2008. *The Rise of Transnational Corporations from Emerging Markets: Threat or Opportunity?* Cheltenham: Edward Elgar.
- Seawright, Jason e John Gerring. 2008. "Case Selection Techniques in Case Study- Research a Menu of Qualitative and Quantitative Options." *Political Research Quarterly*.
- Senhoras, Eloi Martins. 2010. *A internacionalização empresarial e a paradiplomacia corporativa nas relações econômicas internacionais*.
- Silva, Márcia Maro. 2008. *A Independência de Angola*. Ministério das Relações Exteriores: FUNAG. Acesso em 03 de março de 2015. http://funag.gov.br/loja/download/492-Independencia_de_Angola_A.pdf
- Silva, Rosângela Sarmento, Marcilene Feitosa Araújo, Dércia Antunes Souza, Sérgio Feliciano Crispim, e Marcos Antonio Gaspar. 2013. "Analysis of the Internationalization Process of a Venezuelan Company." *Review of International Business* 8 (1): 31-47.
- Sílvio, Humberto. 2006. "As relações econômicas Brasil-Angola (1975-1988)." *Caderno CRH* 15 (2). Acesso em 12 de agosto de 2016. <http://www.cadernocrh.ufba.br/viewarticle.php?id=161>.
- Soldatos, Panayotis. 1990. "An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign Policy Actor." In *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. New York: Oxford University Press.
- Stopford, John. 1994. "The growing interdependence between transnational corporations and Governments." *Transnational Corporations* 3 (1): 53-74.
- Stuenkel, Oliver. 2014. "O Brasil na África: uma ponte sobre o Atlântico?" *Política Externa*, 03 de fevereiro. Acesso em 22 de maio de 2015. <http://politicaexterna.com.br/2309/o-brasil-na-africa-uma-ponte-sobre-o-atlantico/>
- Toscano, Daniella Maria Barandier, 2004. "A influência do sistema Petrobrás sobre a ação externa do Governo de Ernesto Geisel (1974-1979)." Tese

de mestrado, Universidade Nacional de Brasília.

- Turnbull, P. W. 1987. "A challenge to the stages theory of the internationalization process." In *Managing Export Entry and Expansion*. New York: Praeger.
- Vigevani, Tullo e Gabriel Cepaluni. 2007. "Lula Da Silva's Foreign Policy: The Autonomy through Diversification Strategy." *Contexto Internacional*. 29 (2): 273-335.
- Visentini, Paulo Fagundes. 2002. *As Revoluções Africanas*. São Paulo: Unesp.
- Whitaker, Paul M. 1970. "The Revolutions of 'Portuguese' Africa." *The Journal of Modern African Studies* 8 (1): 15-35.
- Wilson Center. 1976. "Memorandum for the president, 'commercial relations of brazil with petroleum producing countries'." 07 de julho. Acesso em 11 de Agosto de 2016. <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/116866>.
- Wink Junior, Marcos Vinício, Hsia Hua Sheng e William Eid Junior. 2011. "Transaction costs: an empirical analysis of their relationship with investment and foreign direct investment." *RAE-Revista de Administração de Empresas* 51 (2).
- Wosiak, Carolina Rossi e Nique Walter. 2007. "Exportação de serviços de Engenharia e Construção e o processo de internacionalização: o caso da Construtora Norberto Odebrecht S.A." *Fourth Conference of the Business Administration Institute – IFBAE*.
- Zebinden, Walter SantAna, Fabio Lotti Oliva, e Marcos Antonio Gaspar. 2007. "A internacionalização da Construtora Norberto Odebrecht." *Revista de Ciências Empresariais da UNIPAR* 8 (1). Acesso em 12 de agosto de 2016. <http://revistas.unipar.br/?journal=empresarial&page=article&op=view&path%5B%5D=2675>.
- Zongwe, Dunia P. 2010. "On the Road to Post Conflict Reconstruction by Contract: the Angola Model." Dezembro. Acesso em 28 de maio de 2015. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1730442.

RESUMO

A reconstrução de Angola, com o final da guerra civil, dependeu e ainda depende em grande parte dos investimentos externos recebidos e teve as empresas brasileiras como as principais aliadas a partir de linhas de crédito especialmente concedidas para este fim. Qual a razão que levou o Brasil a adotar uma postura de exercício de influência indireta em relação a Angola, a despeito de sua pretensão explícita de política externa de aumentar o intercâmbio Sul-Sul? O que levou as empresas brasileiras a aceitar os riscos de fazer negócios em um país com baixa estabilidade política e institucional, assolado por guerra civil e sem um quadro jurídico estável com o Brasil? Utilizando

como quadro teórico o transnacionalismo e a paradiplomacia, as respostas para estes questionamentos serão apresentadas neste artigo a partir de estudo a ser conduzido no caso da construção e posterior ampliação da hidrelétrica de Capanda.

PALAVRAS-CHAVE

Transnacionalismo; Paradiplomacia; Brasil; Angola; Capanda; Odebrecht.

Recebido em 28 de junho de 2016.

Aprovado em 25 de agosto de 2016.