

<http://dx.doi.org/10.18232/20073496.1366>

Artigos

O processo de internacionalização das empreiteiras brasileiras durante a ditadura civil-militar (1964-1988): características, padrões e tendências

The process of internationalization of Brazilian construction companies during the civil-military dictatorship (1964-1988): characteristics, patterns and trends

Pedro Henrique Pedreira Campos¹, *  0000-0002-9280-3649

¹ Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

* Correspondencia: phpcampos@yahoo.com.br

Resumo. O artigo aborda o processo de internacionalização das empreiteiras brasileiras durante o regime ditatorial inaugurado em 1964. Tratamos dos contratos firmados pelas construtoras brasileiras no exterior desde a década de 1960, notando características, padrões e tendências do fenômeno. Para desenvolver a análise, utilizamos fontes das empresas, memórias e periódicos divulgados no período, acessando o método quantitativo para o trabalho com os dados e os ensinamentos da economia política internacional. Concluímos, por um lado, que o movimento ganhou fôlego por conta da emergência de um mercado global de obras de infraestrutura, principalmente após o choque internacional capitalista de 1973 e, por outro, que a tendência foi viabilizada por uma ação deliberada do Estado brasileiro de promover a acumulação de capital, a formação de grandes grupos econômicos, além de proteger e projetar suas empresas no exterior a partir da década de 1970.

CÓMO CITAR: Campos, P. H. P. (2024). O processo de internacionalização das empreiteiras brasileiras durante a ditadura civil-militar (1964-1988): características, padrões e tendências. *América Latina en la Historia Económica*, 31(1), 1-25. DOI: [10.18232/20073496.1366](https://doi.org/10.18232/20073496.1366)



Esta obra está protegida bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional

Palavras-chave: empreiteiras; ditadura civil-militar brasileira; infraestrutura; economia política internacional.

Abstract. The article addresses the process of internationalization of Brazilian construction companies during the dictatorial regime inaugurated in 1964. We deal with the contracts signed by Brazilian construction companies abroad since the 60's, noting characteristics, patterns and trends of the phenomenon. To develop the analysis, we used company sources, memoirs and periodicals published in the period, accessing the quantitative method to work with the data and teachings of international political economy. We conclude, on the one hand, that the movement gained momentum due to the emergence of a global market for infrastructure works, especially after the international capitalist shock of 1973 and, on the other hand, that the trend was made possible by a deliberate action by the Brazilian State of promote the accumulation of capital, the formation of large economic groups, in addition to protecting and projecting their companies abroad from the 1970s onwards.

Key words: contractors; Brazilian civil-military dictatorship; infrastructure; International Political Economy.

JEL: N6; N66.

Recebido: 9 de fevereiro de 2022.

Aceito: 31 de janeiro de 2023.

Publicado: 29 de setembro de 2023.

INTRODUÇÃO

A Operação Lava Jato, deflagrada em 2014, difundiu visões questionáveis a respeito da relação entre as empreiteiras brasileiras e determinados partidos políticos e governos recentes da Nova República no país. Usando fartamente a imprensa e a mídia como mecanismo de divulgação dos seus entendimentos, a operação forçou uma leitura, por exemplo, de que a Odebrecht era uma empresa que havia ascendido especialmente a partir dos governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores (em diante PT), em 2003. Assim, manchetes como essas reforçam essa ideia: “Odebrecht multiplicou por seis faturamento no governo PT” (Exame, 2016); “PT é o partido que mais recebeu recursos ilegais da Odebrecht” (*Correio Braziliense*, 2017); e “Odebrecht, a empreiteira da era Lula” (Leandro, Flávia e Murilo, 2015). Está claro que a empresa cresceu bastante depois de 2003, porém resumindo todo êxito da empresa à prática da “corrupção” e relacionando a ascensão da empresa às relações e práticas ilegais mantidas durante os governos Lula e Dilma, a operação e a imprensa omitiram uma força e atuação mais profunda da Odebrecht e de outras empreiteiras junto ao Estado brasileiro, e não só em governos específicos, e já há muitas décadas, não só no período recente. Assim, um simples olhar histórico e crítico verificaria que a relação desses interesses empresariais da construção pesada com o Estado brasileiro não se restringe a um único partido ou governo e não configura um fenômeno apenas dos últimos anos. Para compreender o poder e a projeção desses grupos econômicos, é preciso analisar a sua inserção junto ao aparelho de Estado no Brasil e o seu poder político há muitas décadas.

Este artigo versa sobre o processo de internacionalização das empreiteiras brasileiras durante o período da ditadura civil-militar inaugurada com o golpe de 1964. Foi naquele período que o fenômeno teve início, quando as primeiras empreiteiras brasileiras assinaram contratos para a realização de obras de infraestrutura fora do país, já no final da década de 1960. Abordamos o período da ditadura justamente para chamar a atenção de que o processo de ascensão econômica e internacional das construtoras brasileiras não é um fenômeno dos últimos anos ou décadas, mas que

diz respeito a um período anterior ao regime da Nova República. A maior parte dos estudos que se debruça sobre a internacionalização das empreiteiras brasileiras enfatiza o movimento recente, sem problematizar o período nas décadas de 1960, 1970 e 1980, quando as primeiras experiências da atuação das empresas brasileiras de engenharia no exterior ocorreram e foram formadas as primeiras ações de política estatal no sentido de proteger e impulsionar a atuação desses grupos econômicos em outros países.

Para a realização do estudo que deu origem a este artigo, procedemos uma abordagem de fontes empresariais e periódicos publicados no período. Assim, analisamos publicações mantidas pelas empresas que atuavam no exterior, memórias de agentes da direção empresarial que participaram desse processo, além de revistas que eram publicadas no período e que traziam informações e avaliações acerca do fenômeno, com destaque para revista *O Empreiteiro*, de caráter mensal e que fazia um acompanhamento minucioso da atuação das firmas nacionais de engenharia em outros países. Esse periódico foi utilizado como fonte principal por ser o material que faz o acompanhamento mais sistemático do setor, trazendo o conjunto mais completo de informações acerca da internacionalização das construtoras brasileiras. Alguns estudos preciosos realizados por outros pesquisadores foram também utilizados (Chaves, 1985; Ferraz Filho, 1981; Grandi, 1986).

Diversos autores analisam a história da internacionalização das empresas brasileiras utilizando métodos e bases teóricas específicas (Acioly, Lima e Ribeiro, 2011; Costa, 2011; Ramsey e Almeida, 2010). Respeitamos essa produção, mas adotamos outras orientações teórico-metodológicas. Esses autores realizam uma abordagem de viés mais microeconômica, enfatizando as decisões e processos percebidos no âmbito das empresas para explicar a sua internacionalização. Além disso, se debruçam mais sobre processos mais recentes e não enfatizam as construtoras. Assim, nos respaldamos nas reflexões e formulações da economia política internacional (Gonçalves, 2005), tentando levar em consideração aspectos relacionados à dinâmica do poder e da riqueza em nível doméstico e internacional. Assim, no que diz respeito ao caso estudado, abordamos as oportunidades abertas no sistema internacional que permitiram a emergência das empreiteiras brasileiras na década de 1970. Por outro lado, problematizamos as questões de ordem domésticas, percebendo o significativo poder político desses grupos econômicos e o advento de políticas estatais favoráveis que potencializaram as possibilidades dessas companhias no exterior. No que diz respeito ao tratamento dos dados econômicos, usamos o método quantitativo (Cardoso e Brignoli, 2002), tentando perceber padrões, tendências e características do processo de internacionalização das empreiteiras brasileiras no período. Assim, o método empregado remete a um tratamento quantitativo dos dados consultados, buscando perceber com eles as características desse processo. Enfatizamos os mecanismos de acumulação interna dessas empresas, bem como as possibilidades internacionais abertas para esses grupos econômicos, o que permitiu a sua projeção para o exterior.

Dadas as orientações metodológicas adotadas no presente trabalho, dividimos o presente artigo em três seções, além dessa introdução e da conclusão. Na primeira parte abordamos as condicionantes internacionais que permitiram a projeção internacional das empreiteiras brasileiras desde o final da década de 1960 e, principalmente, a partir da década de 1970, enfatizando os efeitos do choque capitalista internacional de 1973. Na segunda seção, damos atenção às questões de ordem doméstica, apontando sinteticamente a trajetória e organização das empresas do setor da indústria da construção pesada e sua atuação junto ao aparelho de Estado e pressionando por políticas estatais favoráveis. Chamamos a atenção nesta seção para o advento de medidas desde meados da década de 1970 que impulsionaram as ações internacionais das construtoras brasileiras. Por

fim, na terceira seção do artigo, fazemos uma abordagem quantitativa dos contratos firmados pelas construtoras brasileiras no exterior, notando características, padrões e tendências. Em seguida, tecemos certas conclusões acerca do que verificamos ao longo do artigo.

AS CONDICIONANTES EXTERNAS DA ASCENSÃO INTERNACIONAL DAS EMPREITEIRAS BRASILEIRAS

Nesta parte do texto, pretendemos apresentar e problematizar os fatores internacionais que abriram brechas para a inserção internacional das empreiteiras brasileiras no mercado global de infraestrutura. Por mais que os elementos domésticos tenham sido decisivos para a transnacionalização das construtoras brasileiras, a reorganização da economia capitalista internacional no pós-guerra foi também fundamental para o certo êxito da projeção externa das empreiteiras brasileiras. Conforme veremos adiante, os primeiros contratos assinados pelas empresas brasileiras de engenharia fora do Brasil datam dos últimos anos da década de 1960. No entanto, o movimento ganhou novo ritmo a partir da década seguinte, principalmente depois do choque internacional da economia capitalista global de 1973. Sendo assim, é importante perceber esses contornos e marcas da reorganização da divisão internacional do trabalho nesse período para compreender as oportunidades abertas às empreiteiras brasileiras a partir de então.

Após a decisão unilateral do Estado norte-americano sob a administração Nixon de não garantir mais a convertibilidade imediata de dólar em ouro, conforme os acordos firmados em Bretton Woods e após mais um conflito opondo árabes e israelenses no Oriente Médio em meio ao feriado do Yom Kippur, os países produtores de petróleo resolveram elevar os preços da fonte de energia vendida no mercado internacional. De acordo com Gaspari (2003), começava ali a “grande encrenca”:

A mãe de todas as encrencas começou em outubro de 1973. Em menos de três meses os países produtores de petróleo subiram de 2,90 para 11.65 dólares o preço do barril. Num mundo que nos 25 anos anteriores crescera quintuplicando o consumo de petróleo e àquela altura bebia mais de 20 milhões de barris a cada dia, teve início um terremoto que redesenharia a sua economia. Os Estados Unidos entraram numa crise que nos dois anos seguintes lhes reduziria em 6% o Produto Interno Bruto e dobraria a taxa de desemprego. Pela primeira vez desde o fim da guerra a economia japonesa haveria de se contrair. Encerrava-se uma das fases de maior prosperidade da história humana, que o historiador inglês Eric Hobsbawm chamou de a Era de Ouro. O mundo começava a “deslizar num período de instabilidades e crises” (Gaspari, 2003, p. 257).

A quadruplicação dos preços do petróleo destravou uma crise geral na economia capitalista internacional, que afetou inclusive as economias socialistas. A economia global mudaria de marcha e haveria uma reorganização da geografia dos negócios no mundo, com um fluxo de recursos em direção aos países produtores de óleo. Os países não-produtores e dependentes da importação de combustíveis tiveram problemas em suas contas externas e alguns aplicaram racionamento e limitação do uso de combustíveis. Foram feitas pesquisas em busca de novos campos e investimentos para a obtenção de maior eficiência com o uso do petróleo, em especial nos países mais afetados, como o Japão e as nações da Europa Ocidental.

Guido Mantega e Maria Moraes (1991) chamam a atenção para as consequências da crise para a economia internacional capitalista:

No final de 1973 começam a desaparecer os vários estímulos para a manutenção das altas taxas de lucratividade, anunciando que o ciclo de acumulação já ultrapassara o ápice e iniciava a descida. A chamada crise do petróleo, aliada a outros fatores depressivos, enxugou boa parte dos euro-dólares disponíveis no mercado internacional, ocasionando a diminuição da liquidez financeira, sobretudo para os países importadores de petróleo. Com isso, secam as fontes de financiamento para países como o Brasil, os quais tiveram que resignar-se a pagar taxas de juros mais elevadas pelos empréstimos contraídos. Nessas condições, os tomadores de empréstimos do Brasil não tiveram outra escolha senão a de recorrer ao mercado financeiro local, o qual vinha mantendo taxas de juros mais elevadas que as externas. O próprio deslocamento da demanda financeira para o mercado nacional oferece ao setor financeiro brasileiro as condições para que este tire proveito da situação, elevando as taxas de juros. Como um dos setores mais concentrados e controlado principalmente por capitais nacionais, ele já desfrutava de uma grande influência política e vai ser beneficiado pela aproximação da crise econômica, período no qual o setor industrial requisita-lhe maiores favores. Nessas condições, o restrito clube dos grandes conglomerados financeiros vai auferir uma lucratividade excepcional nos anos em que o setor industrial vê suas taxas de lucro arrefecer (Mantega e Moraes, 1991, p. 59).

Assim, a crise global teve impactos diretos sobre a economia brasileira, altamente dependente tanto da importação de petróleo como de capitais internacionais para dar continuidade ao seu modelo de desenvolvimento. Dados indicam que 80% do petróleo consumido no país naquele período era importado e o estancamento do fluxo de empréstimos e investimentos na economia brasileira obrigou a reorientação da política econômica adotada.¹

O impacto sobre a economia brasileira foi substantivo. Os gastos com a importação de combustíveis se elevaram de 710 000 000 dólares anuais para 2.8 bilhões de dólares entre 1973 e 1974 (Dávila, 2011), afetando diretamente a balança comercial do país. A elevação do preço do petróleo gerou um efeito cascata, com a alta dos preços de vários itens negociados no mercado internacional dos quais o Brasil era importador. Mário Henrique Simonsen previa um déficit comercial de 1.5 bilhão de dólares em 1974, mas ele veio no montante de 4.5 bilhões de dólares (Gaspari, 2004). A elevação dos preços do petróleo causou consequências bastante negativas das contas externas brasileiras, que mantinham certo equilíbrio durante o “milagre” dadas as seguidas elevações das exportações do país. O balanço de pagamentos se desorganizou, dificultando o pagamento da dívida pública, majoritariamente expressa em moedas estrangeiras naquele período.

Para além dos efeitos do choque internacional do petróleo e a crise global das economias capitalistas sobre o Brasil, houve uma reorganização da divisão internacional do trabalho e dos fluxos econômicos e financeiros mundiais. Assim, de porte dos recursos acumulados desde então com o aumento do valor exportado, os países produtores de petróleo passaram a desenvolver uma série de gastos em projetos de modernização de infraestrutura e militar. Dessa forma, o choque internacional de 1973 originou o advento de um mercado internacional de obras de engenharia, dado que vários dos países exportadores de combustíveis planejaram realizar investimentos em energia e transportes para os quais suas empresas nacionais não possuíam capacidade técnica e volume de capital suficiente. O epicentro desse processo se deu na região do golfo pérsico, onde os países

¹ Sobre a crise do petróleo e seus impactos no Brasil, ver, dentre outros, Fares (2009), Toscano (2010), Voigt (2010) e Silva (2021).

que possuem as maiores reservas de petróleo do mundo implementaram programas de inversão em infraestrutura de grande monta. Para uma ideia do impacto que o choque internacional do petróleo teve na conformação de um mercado global de obras de infraestrutura, a revista norte-americana especializada no tema *Engineering News Record* fez um levantamento do faturamento no exterior das 400 maiores empresas internacionais de engenharia dos EUA e verificou a elevação da receita em países estrangeiros de 3.46 bilhões de dólares em 1972 para 11.7 bilhões de dólares em 1974, chegando a um total de 21.8 bilhões de dólares em 1975, em um crescimento de mais de 700% em apenas três anos. A própria revista aponta que a maior parte desses contratos foi firmada no Oriente Médio (Siqueira, 1979).

A respeito disso, a revista brasileira *O Empreiteiro*, que acompanha o mercado nacional da indústria da construção pesada, em edição especial de outubro de 1975 sobre as obras da Mendes Júnior no exterior, afirmava: “Os mercados estão lá, abertos para quem quiser usufruí-los; a questão é pesquisar e encontrar uma oportunidade onde se possa ter boas chances de sucesso. E, quanto a isso, os melhores mercados no momento estão na África e no Oriente Médio, cujos países apresentam enorme volume de obras por fazer” (Crença na livre concorrência, 1975, pp. 3, 40).

Essa edição da revista dava ênfase às obras da empreiteira mineira na Mauritânia e na Argélia, ambos países exportadores de petróleo e gás. Logo em seguida, a construtora firmou contrato de grande porte para construção de ferrovia no Iraque, outro grande produtor de combustíveis.

Além da Mendes Júnior, atuaram no Iraque nas décadas de 1970 e 1980 as construtoras Alfredo Mathias e Esusa, responsáveis pela construção de hotéis em Bagdá e Basrah. O engenheiro Estanislau Zaremba, diretor do consórcio entre as duas empreiteiras, indicou que prospectava oportunidades no Oriente Médio, tendo tentado sem sucesso o contrato para a construção de um complexo de edifícios ministeriais no Kuwait no valor de 250 000 000 de dólares. Em entrevista à revista *O Empreiteiro* ele explicou por que privilegiava o mercado árabe nas suas buscas por contratos: “Lá quase tudo precisa ser construído e há dinheiro para isso” (Consórcio obtém contrato no Iraque, 1978, p. 6).

A formação desse novo mercado global de obras de infraestrutura coincidia com certos rearranjos do sistema internacional e certa reorganização da economia global, com a emergência de novos polos dinâmicos de grande e médio porte. Assim, esses empreendimentos não eram exclusivamente controlados por empresas oriundas das potências tradicionais, como Estados Unidos e os países da Europa Ocidental. Em abril de 1980, a revista *O Empreiteiro* divulgou pesquisa da United States Agency for International Development (USAID) acerca dos 220 contratos de obras de engenharia com concorrência internacional assinados nos treze meses até junho de 1979 nos quatorze países do Oriente Médio. Os dados revelavam naquele momento uma decadência das empresas norte-americanas em uma região onde tradicionalmente elas dispunham de notória liderança desde o fim da segunda guerra mundial. Assim, as empresas dos Estados Unidos obtiveram apenas sete desses 220 contratos, acumulando 346 000 000 de dólares de obras, apenas 1.6% do total de 21.8 bilhões de dólares de investimentos. No período anterior, entre 1975 e 1978, elas dispunham de 10.3% do valor dos contratos firmados na região, o que mostra a perda de relevância das empresas do país na região. No período 1978-1979, as empresas da Coreia do Sul lideravam os valores dos contratos assinados naqueles países, com um total de 4.6 bilhões de dólares em obras, seguidos pelas empresas italianas, que contavam 3.5 bilhões de dólares. Em terceiro lugar, estavam as empresas da Alemanha Ocidental, que tinham 3.3 bilhões de dólares. Em quarto, as japonesas, com 2.7 bilhões de dólares. Em quinto, vinham as empresas francesas e, em sexto, as brasileiras, que acumulavam 1.3 bilhão de dólares em contratos nos países da região. Após as bra-

sileiras, vinham as empresas da Iugoslávia, Inglaterra, Índia, Taiwan e União Soviética, todas com mais valor em contratos assinados do que as norte-americanas (Sul-coreanos lideram no Oriente Médio, 1980, p. 16).

Trata-se de um momento de ascensão de empresas de países que não correspondem às potências centrais tradicionais do sistema internacional. Guillén e García-Canal (2009) analisam a ascensão das empresas multinacionais dos países emergentes como Brasil, Chile, México, China, Coreia do Sul, Portugal, Espanha, Turquia e Índia. Eles abordam sobretudo o movimento percebido durante os anos 90 em diante. No entanto, como estamos percebendo neste texto, no que diz respeito a algumas empresas brasileiras, esse movimento precede mesmo esse período e, já durante a guerra fria, é possível perceber o início das atividades internacionais das empresas brasileiras, em particular as empreiteiras.

A revista norte-americana *Engineering News Record* publicava anualmente o *ranking* das maiores empreiteiras internacionais, contando o valor dos contratos assinados no exterior. Pela primeira vez, em 1980, a revista trouxe empresas brasileiras na lista. Dentre as 25 maiores do mundo, que faturavam mais de um bilhão de dólares no exterior, a Mendes Júnior constava no décimo terceira posição, com um total de 1.5 bilhão de dólares de receitas fora do Brasil. A lista era dominada pelas empresas dos Estados Unidos, sendo que a Bechtel liderava o *ranking*, com 8.5 bilhões de dólares faturados fora do território norte-americano. Os países do Oriente Médio contrataram 26 bilhões de dólares em um ano, 39% do total mundial, contra 15% da África e 15% da América Latina. Dentre as 250 empresas que constavam na listagem, 25 eram coreanas (Young, 1981, p. 3).

Na listagem produzida pela mesma revista para o ano de 1982, assinalou-se que a recessão mundial fez a quantidade e o valor das obras se reduzirem. As empresas norte-americanas, coreanas e francesas estavam na frente. Entre as 250 maiores do mundo com obras no exterior, eram 46 empresas norte-americanas, com 44.9 bilhões de dólares em contratos, 30 coreanas, com 13.8 bilhões de dólares, e 106 europeias, com 46.5 bilhões de dólares. A maior parte dos empreendimentos estava no Oriente Médio e os maiores mercados nacionais para as empreiteiras estrangeiras eram os da Arábia Saudita, Iraque, Indonésia e Nigéria (Mercado no exterior, 1983, p. 20).

Assim, conforme vimos nesta seção do artigo, o choque internacional do petróleo forjou um mercado internacional de obras de infraestrutura, com grandes projetos contratados por agências dos governos dos países produtores de óleo e gás. Esse processo se deu consoante uma perda de poder econômico relativo dos Estados Unidos e das potências da Europa Ocidental no sistema internacional, o que permitiu que empresas de potências ascendentes de porte grande ou intermediário obtivessem alguns desses projetos. Vimos o Japão, a Coreia do Sul, o Brasil e países socialistas terem construtoras atuando em mercados do Oriente Médio e outros países produtores de petróleo do mundo periférico. Esse fenômeno combinado com uma potencialização das empresas brasileiras e um apoio oficial do Estado brasileiro permitiu uma escalada internacional das empreiteiras brasileiras, que obtiveram seguidos contratos para realização de projetos de engenharia nas décadas de 1970 e 1980. Cabe verificar agora os fatores internos que permitiram esse processo.

CONDICIONANTES INTERNAS DA INTERNACIONALIZAÇÃO DAS EMPREITEIRAS BRASILEIRAS

Para compreender o processo de internacionalização das empreiteiras brasileiras nas décadas de 1970 e 1980, é preciso levar em consideração as condicionantes domésticas que permitiram a ascensão ao exterior por parte dessas empresas. Não se trata de um momento político qualquer da história brasileira, mas do período da ditadura. De acordo com a análise de Dreifuss (1981), o golpe de Estado de 1964 não pode ser entendido como exclusiva ou preponderantemente militar, havendo um elemento civil fundamental para o seu êxito. Assim, parte da sociedade apoiou a derrubada do regime democrático, sendo que os segmentos sociais mais empenhados na destituição do governo Goulart foram os empresários, sobretudo os de grande porte e os ligados ao capital internacional. Assim, conforme compreensão de Dreifuss, o golpe de 1964 forjou o advento de uma verdadeira ordem empresarial no país, com a inauguração de um regime político favorável à atuação do capital e aos interesses do empresariado. Pesquisas recentes (Campos et al., 2020) atualizaram a obra de Dreifuss, provando como não só o golpe de 1964 teve perfil civil-militar, mas também todo o regime político encetado com a derrubada de Goulart, havendo um caráter empresarial-militar nos governos iniciados com a administração Castelo Branco (1964-1967).

Dentre os segmentos empresariais que apoiaram o golpe de 1964, merecem destaque os empreiteiros de obras públicas. Eles constituíam uma fração relevante do capital industrial brasileiro em meados da década de 1960. Esses grupos econômicos cresceram muito com os empreendimentos demandados por empresas e autarquias estatais, crescentemente fundadas e fortalecidas desde os governos pós-1930, além dos fundos setoriais que direcionavam recursos para os empreendimentos de infraestrutura. Tal como percebido por Lluch e Barbero (2015) em outros países da América Latina, as construtoras brasileiras tinham um padrão de controle predominantemente familiar. Essas empresas ascenderam em meio à afirmação do Estado varguista, com a formação de empresas estatais e autarquias públicas que demandavam às empresas privadas serviços de engenharia. Durante a administração Kubitschek (1956-1961), houve um *boom* de obras públicas no país e oportunidades de negócios como as rodovias do Plano de Metas, as hidrelétricas construídas no período e as obras de Brasília possibilitaram grandes possibilidades para esses agentes, que escalaram em seu poder econômico e político. Desde finais da década de 1950, os empreiteiros de obras públicas estavam organizados em entidades nacionais, como câmaras empresariais e sindicatos patronais, defendendo seus interesses, atuando junto ao aparelho de Estado, dividindo obras entre as empresas e atuando para deter as reivindicações de direitos e salários por parte dos trabalhadores. Assim, as construtoras chegaram altamente poderosas ao golpe de 1964 e participaram da derrubada do governo Jango (Campos, 2014a).

Cabe aqui uma sumária explanação acerca da trajetória das principais empreiteiras brasileiras que se internacionalizaram nesse período. A Mendes Júnior era a construtora fundada pelo engenheiro José Mendes Júnior em Juiz de Fora, Minas Gerais, em 1953. Era especializada em obras rodoviárias e hidrelétricas, sendo a segunda maior barragem brasileira durante a ditadura, constando em geral entre as cinco maiores empresas de engenharia do país. A Camargo Corrêa era a empreiteira fundada em 1938, em São Paulo, por Sebastião Camargo. Foi a maior construtora brasileira durante todo o período da ditadura, sendo muito forte no estado de São Paulo e com a especialidade de realizar usinas hidrelétricas. A empresa cultivava uma relação intensa com os militares e os dirigentes da ditadura. A Odebrecht era uma empresa de origem baiana fundada pelo engenheiro Norberto Odebrecht em 1944. Era uma empresa periférica até o golpe de 1964 e ascendeu com grandes projetos durante a ditadura, como a usina nuclear de Angra dos Reis e

o aeroporto do Galeão, tocados na década de 1970 no Rio de Janeiro, sendo obras de segurança militar e que só seriam concedidas a empresas de confiança dos militares. Por fim, a Andrade Gutierrez era uma empreiteira mineira fundada em 1948 pelos irmãos Roberto e Gabriel Andrade e por Flávio Gutierrez. Especializada em rodovias, teve sua ascensão muito ligada à trajetória política de Juscelino Kubitschek. Porém, durante a ditadura, a empresa se desvinculou de Kubitschek e teve uma posição de liderança no mercado brasileiro de construção pesada, constando em geral como a segunda maior empresa brasileira de engenharia (Campos, 2014a).

Logo após o golpe, uma série de medidas e políticas foram adotadas em defesa e proveito do empresariado, em especial o de grande porte e, em particular, o do segmento de infraestrutura. Assim, a ditadura logo interviu na luta de classes, em desfavor dos trabalhadores. O regime congelou o salário mínimo, impediu elevações salariais, proibiu greves, interviu em sindicatos, perseguiu e reprimiu lideranças trabalhistas, cassou as confederações e desorganizou de uma forma geral as formas organizativas da classe trabalhadora. Todo esse processo permitiu a aplicação de um regime de maior exploração da força de trabalho e redução de custos para as empresas que empregavam muitos operários, o que era o caso das empreiteiras de obras públicas, que chegavam a empregar dezenas de milhares de funcionários (Singer, 1976). Assim, a ditadura interviu na luta de classes em favor do empresariado e em desproveito da classe trabalhadora, facilitando o processo de acumulação de capital, principalmente por parte dos grandes grupos econômicos, e gerando uma significativa concentração de renda no que Bastos, Mattos e Barone (2018, p. 38) chamaram de padrão de acumulação socialmente excludente.

Especificamente para as empreiteiras o regime pós-1964 apresentou uma série de novidades e facilidades bastante favoráveis. Logo após o golpe, foi fundado o Banco Nacional de Habitação, órgão que veio junto com a reformulação do sistema financeiro nacional e a criação de um complexo aparato de política pública para o setor habitacional. O novo órgão assumia recursos públicos oriundos de poupanças compulsórias criadas no período e transferia recursos dos trabalhadores para o financiamento da indústria da construção, representando uma boa fonte de ganho para as empresas do setor. Além disso, após queixa dos empresários contra a elevada presença de empresas estrangeiras no setor de engenharia, a ditadura impôs a reserva de mercado no setor de obras públicas e projetos de engenharia, proibindo a contratação de firmas do exterior em empreendimentos contratados por órgãos públicos. Isso ocorreu em 1969, através de decreto presidencial com o Congresso Nacional fechado pelo Ato Institucional núm. 5, ação do governo que escancarou o caráter ditatorial do regime (Camargos, 1993). Por fim, com a escalada autoritária da ditadura, medidas foram adotadas que ampliaram os recursos direcionados aos investimentos e grandes projetos de obras foram contratados, de prioridade duvidosa para a população, como a rodovia Transamazônica e outras estradas na região, a usina de Itaipu e outras hidrelétricas de grande porte, a planta nuclear de Angra dos Reis, a ponte Rio-Niterói, dentre outras obras de grande porte que representavam emblemas usados pela ditadura em sua publicidade oficial e proporcionavam muitos ganhos para os empresários envolvidos na sua construção, em especial os empreiteiros de obras públicas (Camargos, 1993).

Dentre as diversas políticas e medidas pró-empresariais da ditadura, deve-se chamar a atenção para as ações pró-exportação. Um dos índices que teve os melhores resultados durante o período do “milagre” brasileiro entre 1968 e 1973 foi justamente o da venda de mercadorias e serviços no exterior. A ditadura desenvolveu uma política de apoio às exportações, em particular de manufaturados e serviços, o que teve crescimento significativo no período, tendo cada vez mais importância nas vendas externas brasileiras, tomando espaço progressivamente das tradicionais vendas de pro-

duto primários. As medidas para ampliação das exportações contavam com o apoio do Ministério da Fazenda e todo um aparato estatal foi montado para fomentar a ampliação do mercado externo para os produtos brasileiros. Dessa forma, entre 1967 e 1974, as exportações brasileiras saltaram de 1.7 bilhão de dólares para 8 bilhões de dólares em 1974 (Prado e Earp, 2003).

Com o choque do petróleo de 1973 e o déficit causado pela elevação das importações de combustíveis a partir de então, um novo ciclo de incentivos às exportações se deu nas políticas estatais, com especial atenção para o segmento de serviços. A ação teve resultados e, entre 1974 e 1978, as exportações cresceram 5% ao ano, ao passo que as de itens industrializados e serviços cresceram 14.2% anualmente (Castro e Souza, 1985). Essas medidas estavam inseridas no projeto do II Plano Nacional de Desenvolvimento, que correspondia a uma nova onda de industrialização por substituição de importações, tentando contar os efeitos negativos da crise econômica internacional, manter a economia brasileira em crescimento elevado em meio ao processo de abertura política e reforçar as frentes de ação para transformar o Brasil em uma potência internacional (Fonseca e Monteiro, 2008).

Dentre os segmentos empresariais que demandavam políticas de apoio às suas exportações e atividades no exterior, os empreiteiros de obras públicas se destacavam, solicitando medidas de apoio ao estabelecimento de contratos para realização de projetos de infraestrutura em outros países. Em eventos patronais, com a presença de agentes governamentais e através mesmo de cartas diretas enviadas a ministros de Estado, os empresários da construção pleiteavam ações de apoio na forma de financiamento, isenções fiscais, suporte diplomático, certificação das empresas e garantias como seguros e outras formas de proteção (Ferraz Filho, 1981). Apesar de os pleitos caracterizarem uma tentativa de restringir significativamente o risco dos grupos econômicos, essas práticas eram corriqueiras no mercado nacional de obras, aplicadas principalmente pelos governos dos países centrais.

Dadas as diretrizes de apoio à ampliação das vendas internacionais do país e os pleitos empresariais, o governo Geisel (1974-1979) desenvolveu um pacote de políticas estatais em prol da atuação das empreiteiras brasileiras no exterior. Assim, atendendo especificamente a cada uma das demandas dos empreiteiros, a ditadura desenvolveu ações para o financiamento, isenção tributária, securitização e apoio estatal às empresas que atuavam no exterior. No que tange ao crédito, linhas de empréstimo foram criadas para essa finalidade por parte da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil. Desde 1975, a repartição proporcionou às empresas recursos para financiar tanto a prospecção e pesquisas sobre editais e contratos no exterior, como todo um apoio à compra de materiais e equipamentos no país, capital de giro e contratação de empresas e consultorias para as firmas domésticas se estabelecerem no exterior. Além desses empréstimos preparatórios, a Carteira de Comércio Exterior montou linhas de financiamento principais na forma de *supplier's credit* e *buyer's credit*, ou melhor financiamento para as empresas se assentarem fora do Brasil e também às agências governamentais e privadas do exterior para contratar as construtoras brasileiras (Fundação João Pinheiro, 1984). Os empréstimos se davam com juros e condições facilitadas e, desde então, quase todos os contratos firmados por empreiteiras brasileiras fora do país se deram com participação desses recursos. Vários empresários apontam que só se estabeleceram fora do Brasil após a abertura das linhas de financiamento da Carteira de Comércio Exterior (Ferraz Filho, 1981).

Além do financiamento, o governo federal proporcionou apoio às empresas de construção através de uma ação que trazia vários incentivos à internacionalização das empreiteiras. O decreto-lei 1.418, de 3 de setembro de 1975, impunha várias formas de benefício às construtoras que atua-

vam no exterior (Fundação João Pinheiro, 1984). Dentre elas, as firmas ganhavam a possibilidade de deduzir os ganhos obtidos fora do Brasil em impostos que deveriam pagar. O subsídio tributário incluía a possibilidade de cotas a pagar do imposto sobre circulação de mercadorias, o imposto sobre produtos industrializados e o imposto de renda sobre pessoa jurídica. Tratava-se de um conjunto de ações que buscava atrair as empresas a se interessarem pelo mercado exterior, que gerava temores e insegurança nos empresários. Assim, o governo apontava a possibilidade de ganhos maiores como forma de incentivo aos empresários. Novamente é importante frisar que se trata de uma medida comum no mercado internacional de obras e os países que possuíam mais construtoras atuando no exterior possuíam políticas sistemáticas de isenção fiscal para os grupos econômicos que atuavam fora. Da mesma forma, os testemunhos de vários empresários iam no sentido de indicar que após essas ações favoráveis resolveram buscar o mercado externo (Empreiteiros pedem maior diálogo..., 1977, pp. 18-22).

Além do financiamento e das isenções tributárias, a ditadura proporcionava apoio às empreiteiras no exterior com o seguro das obras realizadas. Assim, o Instituto de Resseguros do Brasil e o Banco do Brasil foram escalados a gerar garantias para as empreiteiras brasileiras caso elas tivessem eventualidades e perdas no exterior. O mesmo decreto-lei 1.418, de 1975, determinava ações nessa direção (Fundação João Pinheiro, 1984). Outras empresas estatais foram escaladas para defender e projetar as empresas brasileiras fora do país. A Empresa de Construção e Exploração da Ponte Presidente Costa e Silva, que depois teve o seu nome modificado para Empresa de Engenharia e Construção de Obras Especiais Sociedade Anônima, firma responsável pela condução das obras da ponte Rio-Niterói, foi reorientada no governo Geisel a atuar em sociedade e apoio às construtoras brasileiras que quisessem atuar no exterior (Young, 1981, p. 3). Além dela, a Interbrás, *trading company* da Petrobrás, foi responsável por viabilizar diversos contratos das empreiteiras brasileiras fora do país, em especial em países produtores de petróleo. As ações da estatal brasileira criada em 1976 consistiam na oferta de produtos e serviços nacionais em troca da compra de petróleo. Assim, ela compensava a importação de combustíveis com a venda de artigos das empresas brasileiras. Mercados foram abertos para as construtoras brasileiras em países como Iraque, Angola e Nigéria por conta da ação da subsidiária da estatal brasileira do petróleo, permitindo a assinatura de contratos por parte de construtoras brasileiras nesses países (Interbrás, 1984). Em ações mais residuais, o Banco Nacional de Habitação e a Companhia Urbanizadora da Nova Capital, também atuaram associadas às empreiteiras brasileiras no exterior em projetos específicos (Campos, 2022).

Por fim, além de todo esse apoio oficial, uma forma específica de incentivo governamental às atividades das empreiteiras brasileiras no exterior se deu através do suporte diplomático. O Ministério de Relações Exteriores se adaptou aos contornos do regime pró-empresarial e passou a adotar uma ação mais pragmática e voltada a viabilizar negócios e ganhos das empresas brasileiras no exterior. Assim, desde 1971, foi criado o Departamento de Promoção Comercial do Itamaraty, órgão que atuava para projetar as companhias brasileiras no mercado internacional. A repartição foi comandada por Paulo Tarso Flecha de Lima até meados da década de 1980 e esse diplomata esteve envolvido na viabilização e acompanhamento da atuação de várias construtoras brasileiras nas décadas de 1970 e 1980, sendo festejado pelos empresários do setor como um agente eficiente, dinâmico, preparado e que defendia os interesses dos grupos econômicos nacionais. O ministério organizava feiras, exposições, trazia notícias de editais no exterior e repassava às empresas, além

de atuar em apoio aos empresários, de modo a permitir a vitória das construtoras em licitações no mercado internacional e a devida realização das obras conforme os interesses e ganhos das companhias brasileiras (Berbert, 2018).

Conforme vimos nesta seção do artigo, havia condicionantes internas favoráveis à transnacionalização das empreiteiras brasileiras, principalmente após 1975, quando um pacote de medidas positivas às construtoras foi aplicado pelo governo brasileiro. Esse conjunto de ações benéficas associado ao ambiente internacional fértil permitiu uma escalada das construtoras brasileiras no exterior desde então.

A INTERNACIONALIZAÇÃO DAS EMPREITEIRAS BRASILEIRAS, ABORDAGEM QUANTITATIVA

Nesta parte do artigo abordamos especificamente o movimento de atuação internacional das construtoras brasileiras durante a ditadura, analisando os contratos assinados em outros países por parte dessas empresas. Usamos como fontes as publicações do período e fazemos um tratamento quantitativo aos números e dados das obras realizadas pelas empreiteiras brasileiras no exterior nas décadas de 1960, 1970 e 1980.

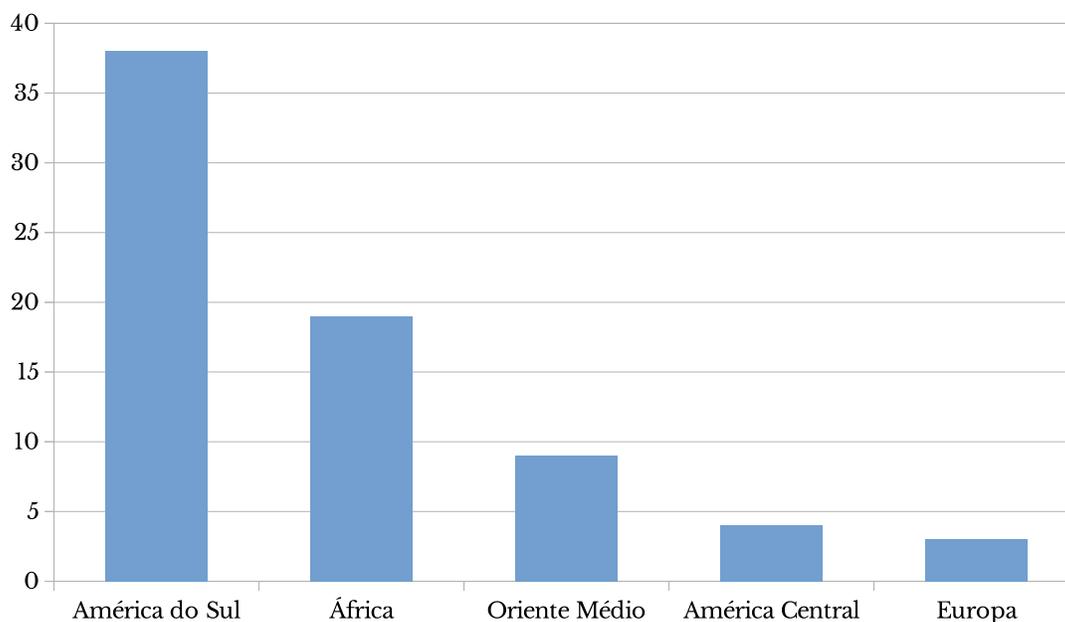
Ainda sem contar com a emergência de um mercado internacional de obras públicas pós-choque de 1973 e com as medidas favoráveis do governo brasileiro, as construtoras brasileiras passaram a se informar sobre editais de obras de infraestrutura divulgados em outros países e a disputar concorrências fora do Brasil na segunda metade da década de 1960. A Mendes Júnior teve sua primeira tentativa de obtenção de contrato no exterior em 1966 (Crença na livre concorrência, 1975, p. 40) e a Camargo Corrêa em 1967 (Ferraz Filho, 1981). Ambas as investidas ocorreram na Argentina e foram frustradas. Edição de setembro de 1968, da revista *O Empreiteiro*, trazia a notícia de que a empreiteira paulista Tenco (que antecedeu a Cetenco) foi a primeira construtora brasileira a se pré-qualificar para uma obra no exterior, no caso uma usina hidrelétrica no Chile. Esse esforço também não teve êxito (Tenco: a primeira no exterior, 1968, pp. 35-38).

Conforme mapeamento que realizamos, o primeiro contrato assinado para uma obra no exterior por parte de uma empreiteira brasileira foi o da carioca Ecisa em um projeto no Paraguai. A empreiteira assinou documento se comprometendo a reformar 320 metros de cais do porto de Assunção, além de realizar serviços complementares, iniciando a obra em fevereiro de 1968 e concluindo em janeiro de 1971, em contrato de 10 000 000 de dólares com financiamento do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, o Banco Mundial (Empreiteiros pedem maior diálogo..., 1977, pp. 18-22). Depois dela, outras duas empreiteiras assinaram contratos para realização de empreendimentos no exterior no final da década de 1960: a mineira Mendes Júnior obteve aval para a realização da usina hidrelétrica de Santa Izabel, na região de Cochabamba, na Bolívia (Mendes e Attuch, 2004); e a também mineira Rabello conseguiu o acerto para a construção da Universidade de Constantine, na Argélia (Ferraz Filho, 1981). A economia brasileira vivia a euforia do “milagre” e algumas das maiores empreiteiras do país começavam a desenvolver atividades internacionais. A partir de então, o fenômeno se acentuou ainda mais, intensificando-se ao longo da década de 1970, impulsionado pelos programas de modernização de infraestrutura estabelecidos pelos países produtores de petróleo após o choque de 1973 e pelas políticas favoráveis estabelecidas pelo governo brasileiro, a partir de meados da década de 1970.

Em nossa pesquisa conseguimos mapear um total de 73 contratos assinados pelas empreiteiras brasileiras fora do país desde os primeiros empreendimentos realizados no exterior, a partir de fins da década de 1960, até o ano de 1988. O número foi obtido através da visita às páginas

América do Sul, que, grosso modo, constam como prioridade da política externa brasileira desde a década de 1980 (Campos, 2014b). Assim, na distribuição por regiões os contratos firmados pelas empreiteiras brasileiras estavam concentrados neste continente durante a ditadura (ver gráfico 1).

Gráfico 1. Distribuição dos contratos estabelecidos pelas empreiteiras brasileiras no exterior entre 1968 e 1988 por continente



Fonte: *O Empreiteiro* (1968, 8, pp. 35-38; 1975, 93, p. 40; 1977, 111, pp. 18-22; 1978, 124, p. 6; 1980, 147, p. 16; 1981, 169, p. 3; 1983, 193, p. 20; 1988, 250, pp. 16-22).

Nota-se no gráfico 1 a predominância da quantidade de contratos firmados no continente sul-americano. Dos 73 contratos mapeados que foram estabelecidos pelas construtoras brasileiras fora do país até o ano de 1988, mais da metade estava concentrada na América do Sul. Notamos também que a presença das empreiteiras brasileiras era deliberada na América do Sul, com 38 contratos estabelecidos em nove diferentes países, abrangendo praticamente todo o mapa do continente. Na África também a distribuição era razoável, com obras estabelecidas tanto no Magreb como na África subsaariana, em um total de nove países. No entanto, o mesmo não ocorria no Oriente Médio e na Europa. No primeiro caso, oito dos nove contratos eram de obras no Iraque e, no segundo, eram três contratos estabelecidos por firmas brasileiras em Portugal. Assim, as construtoras nacionais não estavam enraizadas nessas duas regiões, com apenas uma presença pontual em determinado mercado. No pós-ditadura, apesar da diversificação, a concentração e a ampliação da presença das construtoras brasileiras na América do Sul e África –nessa ordem de importância– seria ainda mais reforçada.

Na divisão entre esses projetos firmados por países notamos outras tendências interessantes (ver tabela 1). Na tabela 1 percebemos a importância dos países vizinhos e de alguns países parceiros na África e no Oriente Médio em termos de volume de obras realizadas pelas empreiteiras brasileiras no exterior no período. Na liderança da tabela verificamos os países sob intensa in-

fluência brasileira e sem experiência técnica na capacidade de realização de empreendimentos de infraestrutura. Alguns mercados nos quais as construtoras brasileiras tinham uma tímida presença no período –como Equador, Venezuela, Chile e Angola– seriam países de intensa presença das empresas brasileiras de engenharia no contexto pós-ditadura, com dezenas de contratos firmados por companhias nacionais a partir dos anos 1990.

Tabela 1. Distribuição por países dos contratos assinados por empreiteiras brasileiras para realização de obras de engenharia no período 1968-1988

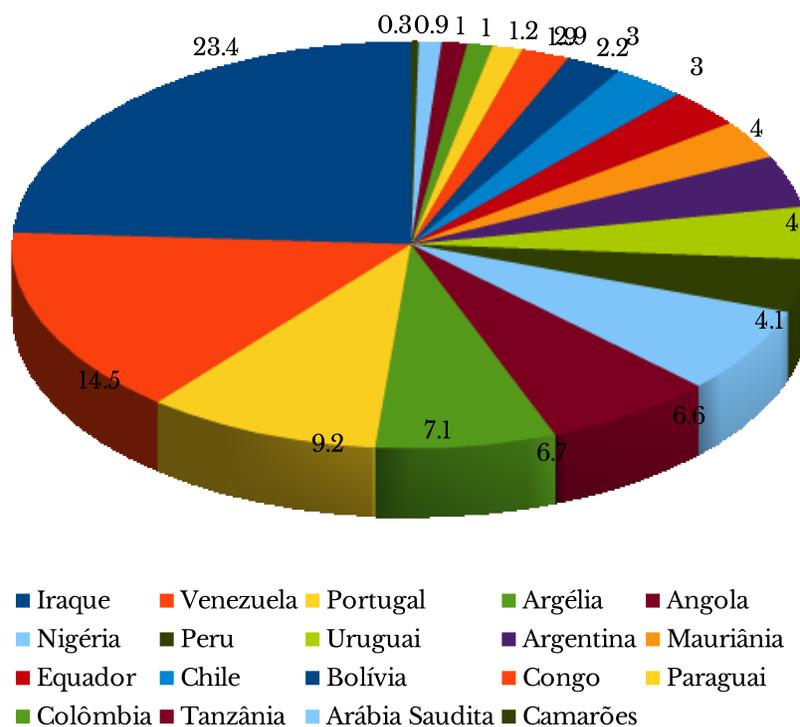
<i>País</i>	<i>Quantidade de obras</i>
Paraguai	11
Iraque	8
Bolívia	7
Argélia	5
Mauritânia	5
Colômbia	4
Uruguai	4
Peru	4
Chile	3
Costa Rica	3
Portugal	3
Angola	2
Nigéria	2
Venezuela	2
Equador	2
Arábia Saudita	1
Argentina	1
Camarões	1
Congo	1
Líbia	1
Tanzânia	1
Trinidad	1
Zaire	1
<i>Total</i>	73

Fonte: *O Empreiteiro* (1968, 8, pp. 35-38; 1975, 93, p. 40; 1977, 111, pp. 18-22; 1978, 124, p. 6; 1980, 147, p. 16; 1981, 169, p. 3; 1983, 193, p. 20; 1988, 250, pp. 16-22).

Apesar da importância dos dados presentes nesta tabela, uma leitura precipitada pode trazer percepções enganosas acerca de quais eram os principais mercados das empreiteiras no exterior. Assim, quando trabalhamos com valores dos contratos os dados são bem diferentes (ver gráfico 2).

Conforme indicamos previamente, não possuímos os dados do valor dos contratos das 73 obras realizadas pelas empreiteiras brasileiras no exterior até 1988. Só dispomos dessas informações para 55 desses empreendimentos. De qualquer forma, os valores desses 18 contratos não

Gráfico 2. Distribuição do valor dos contratos firmados por empresas brasileiras no exterior entre 1968 e 1988 por países (em porcentagem)



Fonte: *O Empreiteiro* (1968, 8, pp. 35-38; 1975, 93, p. 40; 1977, 111, pp. 18-22; 1978, 124, p. 6; 1980, 147, p. 16; 1981, 169, p. 3; 1983, 193, p. 20; 1988, 250, pp. 16-22).

conhecidos tendem a ser baixos, dado que são obras de menor porte e que não ganharam destaque na imprensa e nas fontes consultadas. O gráfico 2 revela que o elevado número de contratos estabelecidos no exterior não representava um mercado imediatamente próspero e altamente promissor em termos de volume de recursos para as empreiteiras brasileiras. Assim, o Paraguai era o país que mais tinha empreiteiras brasileiras, com seis diferentes empresas em onze contratos firmados, mas estes representavam apenas 1.2% do valor das obras assumidas por todas empreiteiras brasileiras no exterior no período. Já a Venezuela, onde as empreiteiras brasileiras conduziam apenas duas obras, o valor dos contratos era mais de dez vezes superior aos empreendimentos realizados pelas construtoras brasileiras no Paraguai. Se analisamos a lista dos países onde estavam as empreiteiras brasileiras em termos de valores dos contratos firmados, percebemos que entre as seis primeiras nações que figuram no índice um total de cinco era de países produtores de petróleo e gás, que realizavam intervenções dispendiosas de infraestrutura e contratavam as empreiteiras brasileiras para fazer obras de maior complexidade e custo. Juntos, esses cinco países em suas

encomendas representavam 58.3% do valor dos contratos de obras firmados pelas empreiteiras brasileiras no exterior. Só o Iraque possuía quase um quarto do faturamento das empreiteiras brasileiras no mercado internacional no período.

Outra tendência interessante que podemos notar no processo de transnacionalização das empreiteiras brasileiras é o tipo de obra realizada no exterior, que diz respeito à experiência acumulada pelas empreiteiras no Brasil e ao próprio modelo brasileiro de desenvolvimento (ver tabela 2).

Tabela 2. Tipos de obras de empreiteiras brasileiras no exterior, 1968-1988

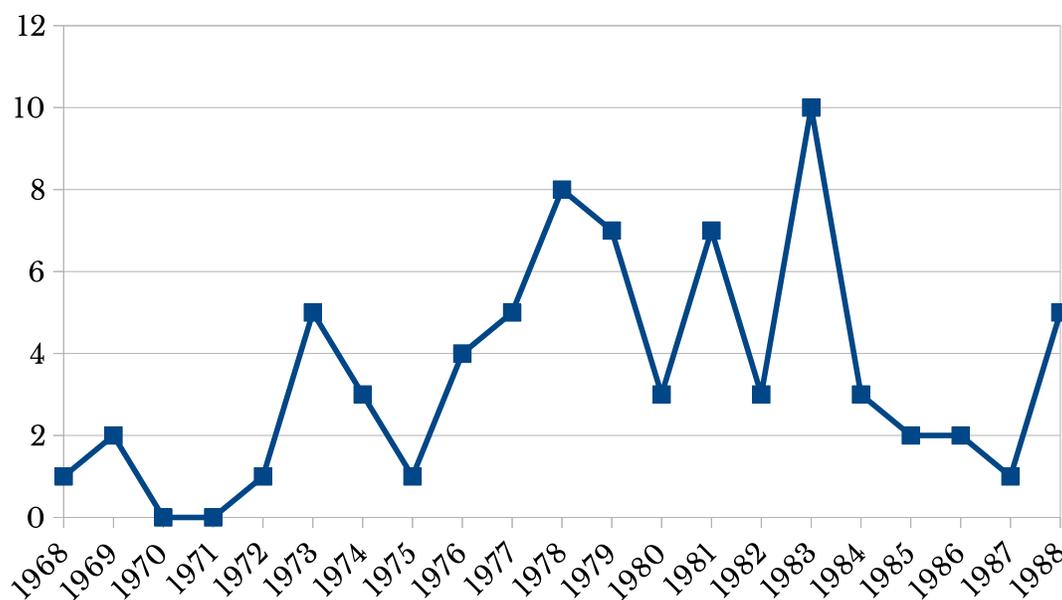
<i>Tipo de obra</i>	<i>Quantidade de obras</i>
Obra rodoviária	18
Barragem e hidrelétrica	15
Obra de saneamento e irrigação	10
Obra imobiliária	8
Obra aeroportuária	6
Obra portuária	5
Obra industrial, mineração e elétrica	5
Obra ferroviária	4
Urbanização e obra de arte especial	1
Obras metroviária	1
<i>Total</i>	<i>73</i>

Fonte: *O Empreiteiro* (1968, 8, pp. 35-38; 1975, 93, p. 40; 1977, 111, pp. 18-22; 1978, 124, p. 6; 1980, 147, p. 16; 1981, 169, p. 3; 1983, 193, p. 20; 1988, 250, pp. 16-22).

Dessa forma, notamos que uma proporção significativa dos contratos assumidos pelas construtoras brasileiras no exterior correspondia aos mesmos tipos de empreendimentos que prevaleciam no Brasil enquanto intervenções de infraestrutura. Desde a segunda metade da década de 1950, houve no país significativas inversões nos ramos de energia e transportes, que se concentravam nas usinas hidrelétricas enquanto principal fonte geradora de eletricidade e nas rodovias como modal preferencial de locomoção de cargas e passageiros. Também no exterior as empreiteiras brasileiras estavam escaladas para fazer sobretudo estradas de rodagem e hidrelétricas, respaldadas em sua experiência no Brasil. Assim, como vemos na tabela 2, 45% das obras realizadas pelas empreiteiras brasileiras em outros países no período da ditadura era de obras rodoviárias, usinas hidrelétricas e barragens. Dessa forma, as empreiteiras brasileiras acabavam exportando as características do modelo nacional de desenvolvimento para suas ações no exterior. As construtoras nativas não tinham um leque tão diversificado fora do país em obras de metrô urbanos e usinas termoeletricas, que só começaram a ser construídos no Brasil tardiamente, na década de 1970. Tal como no Brasil, esses projetos implicavam significativos impactos sócio-ambientais sobre as regiões atingidas, levando muitas vezes a conflitos e contestações de povos locais e tradicionais sobre a obra e a ação da construtora, muitas vezes associada à expansão e presença brasileira (Garcia, 2012; Rosa Luxemburg Stiftung et al., 2009).

No que tange à sequência cronológica da assinatura dos contratos, notamos também certas tendências e padrões dignos de comentários (ver gráfico 3).

Gráfico 3. Ano de assinatura dos contratos das obras realizadas no exterior por empreiteiras brasileiras, 1968-1988



Fonte: *O Empreiteiro* (1968, 8, pp. 35-38; 1975, 93, p. 40; 1977, 111, pp. 18-22; 1978, 124, p. 6; 1980, 147, p. 16; 1981, 169, p. 3; 1983, 193, p. 20; 1988, 250, pp. 16-22).

O gráfico 3 traz a quantidade anual de contratos assinados pelas empreiteiras brasileiras no exterior durante o período da ditadura. É possível perceber algumas características nessa sequência. As oscilações –bastante significativas– parecem corresponder a questões explicadas por questões domésticas e externas. Assim, em um primeiro momento, o movimento não era firme e, após dois primeiros anos com três contratos assinados identificados, passaram-se dois anos sem notícias de outros. O movimento ganhou fôlego após 1973, justamente quando houve o choque internacional do petróleo e a renda direcionada aos países produtores fez com que eles pusessem em prática ambiciosos planos de modernização da sua infraestrutura. Com isso, muitas empreiteiras brasileiras assinaram contratos nesses países. O outro fator que impulsionou as empreiteiras brasileiras nessa década foi o conjunto de incentivos proporcionado pelo aparelho de Estado no Brasil à internacionalização dessas empresas. Por fim, o processo perdeu fôlego em meados da década de 1980, o que parece ser explicado pela recessão mundial do período. O grau de concentração de empreendimentos entre empresas também é outra característica bastante significativa (ver tabela 3).

Nota-se na tabela 3 o elevado grau de concentração dos contratos assinados pelas empreiteiras no exterior em algumas poucas empresas. O processo no período dispunha de uma liderança incontestada da empreiteira mineira Mendes Júnior, principal multinacional brasileira de engenharia, estabelecida em um total de sete países na América do Sul, África, Oriente Médio e Europa. Quase 30% dos contratos assinados por construtoras brasileiras no exterior estavam sob sua responsabilidade. Em período posterior à ditadura, a Mendes Júnior foi substituída como principal

Tabela 3. Distribuição da quantidade de contratos de obras assinados por empreiteiras brasileiras no exterior entre 1968 e 1988

<i>Contratos assinados</i>	<i>Empreiteiras</i>
20	Mendes Júnior
8 (10)	Odebrecht (+Companhia Brasileira de Projetos e Obras)
7	Andrade Gutierrez
4	Ecisa e Rabello
3	Affonseca
2	Beter, Companhia Brasileira de Projetos e Obras, Cetenco, Concisa, Esusa, Rossi e Ster
1	Adolpho Lindenberg, Camargo Corrêa, Christiani-Nielsen, Coest, Concic-Portuária, Constran, Coterra, Cowan, Ecel, Enterpa, Etesco, Paranapanema, Queiroz Galvão e Sisal

Fonte: *O Empreiteiro* (1968, 8, pp. 35-38; 1975, 93, p. 40; 1977, 111, pp. 18-22; 1978, 124, p. 6; 1980, 147, p. 16; 1981, 169, p. 3; 1983, 193, p. 20; 1988, 250, pp. 16-22).

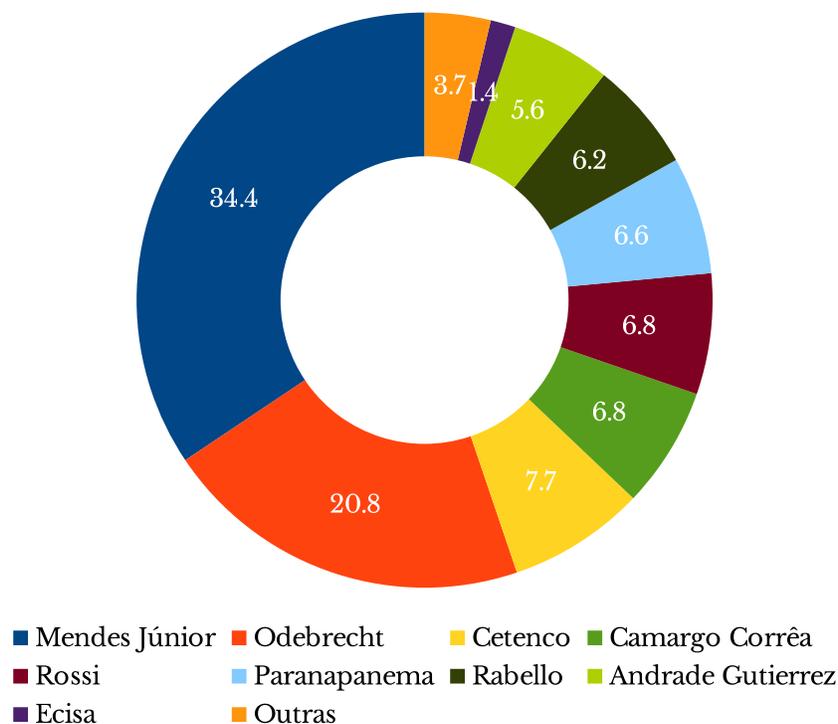
Nota: A contagem total dá um total de 74 contratos, em razão de Cetenco e Camargo Corrêa estarem juntas na obra da hidrelétrica de Guri, sendo contado um contrato para cada uma, apesar de ser um contrato apenas para ambas.

transnacional brasileira de obras de infraestrutura pela Andrade Gutierrez e, principalmente, pela Odebrecht. Esse processo de submersão da Mendes Júnior tem relação com as dificuldades encontradas pela empreiteira no Iraque, principalmente com o início da guerra do Golfo, quando a empresa deixou o país com grande dívida ativa, o que acabou levando à sua falência na década de 1990. O vácuo aberto pela empreiteira mineira foi preenchido pela Odebrecht e sua agressiva política de ascensão internacional. Assim, para além da concentração, outra marca da tabela acima é a de que o processo de transnacionalização é um movimento típico das grandes empreiteiras brasileiras. Dessa forma, as construtoras Mendes Júnior, Andrade Gutierrez, Odebrecht-Companhia Brasileira de Projetos e Obras, CBPO,² Camargo Corrêa e Cetenco estiveram praticamente em todo o período entre 1968 e 1988 constando entre as cinco maiores empresas brasileiras de construção pesada na listagem da revista *O Empreiteiro*. Essas empresas lideraram o processo de internacionalização da engenharia nacional, controlando 50% da quantidade de obras estabelecidas no exterior no período. Esse processo de concentração fica ainda mais visível quando levamos em consideração os valores dos contratos (ver gráfico 4).

O gráfico 4 foi produzido com as informações dos 55 contratos estabelecidos pelas empreiteiras no exterior aos quais tivemos acesso aos valores. Conforme ponderamos anteriormente, a tendência é que os outros treze contratos tenham valores bastante limitados, tendo em vista que essas obras não dispunham de grande projeção. O grau de concentração quando se aplica o critério dos valores das obras é ainda superior à quantidade de contratos firmados pelas empreiteiras fora do país. Assim, Ecel, Beter, Affonseca, CBPO, Ster, Esusa, Concisa e Concic-Portuária acumularam contratos inferiores a 83 000 000 de dólares cada, possuindo menos de 1% do valor total dos

² Em 1980, a baiana Odebrecht e a paulista CBPO iniciaram um processo de fusão, que se estendeu ao longo da década de 1980. Antes disso, a CBPO teve duas obras no exterior, assim como a Odebrecht até então. Dessa forma, a Odebrecht de maneira isolada teve oito contratos fora do país até 1988 e dez contando os dois contratos prévios da CBPO.

Gráfico 4. Concentração dos valores dos contratos assinados pelas empreiteiras brasileiras no exterior no período 1968-1988 (em porcentagem)



Fonte: *O Empreiteiro* (1968, 8, pp. 35-38; 1975, 93, p. 40; 1977, 111, pp. 18-22; 1978, 124, p. 6; 1980, 147, p. 16; 1981, 169, p. 3; 1983, 193, p. 20; 1988, 250, pp. 16-22).

Nota: Por efeitos metodológicos, a obra da hidrelétrica de Guri foi dividida no que tange aos valores igualmente entre a Camargo Corrêa e a Cetenco, apesar de elas dividirem de forma desigual entre si a porcentagem do contrato e também estivessem associadas a outras empresas na realização do serviço. Fizemos isso para atingir a totalidade de 100% nos contratos e não usamos a porcentagem proporcional, pois isso implicaria fazer o mesmo nos outros contratos, o que acarretaria em grandes modificações no mesmo, dado que várias dessas obras foram feitas em consórcio.

contratos assumidos pelas empreiteiras no exterior cada uma delas. Essas oito empresas reunidas auferiram apenas 3.7% do valor assumido pelas empreiteiras brasileiras fora do país no período. Por outro lado, as cinco barragemas brasileiras responsáveis por Itaipu (Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, Mendes Júnior, CBPO-Odebrecht e Cetenco) contavam, juntas, com 75.8% do valor de todos os contratos firmados pelas empreiteiras fora do país entre 1968 e 1988. Essas mesmas empreiteiras possuíam pouco mais da metade das obras realizadas em países estrangeiros. Assim, percebemos que, quando consideramos o valor dos contratos assinados, o grau de concentração do processo de internacionalização das empreiteiras brasileiras é ainda mais intenso do que quando analisamos simplesmente a quantidade de obras realizadas fora do país.

Dessa forma, notamos até aqui que o processo de internacionalização das empreiteiras durante a ditadura se deu preponderantemente nas áreas de influência econômica e política brasileira, sobretudo América do Sul e África, em regiões periféricas do sistema internacional. Além disso, notamos que o valor principal dos contratos se concentrava em empreendimentos realizados em

países produtores de petróleo e gás. Vimos também que parte considerável das obras era concentrada nos ramos de especialidade da indústria da construção pesada brasileira, com destaque para as obras de rodovias e barragens. Percebemos, ainda, que o processo ganhou fôlego com o choque internacional do petróleo de 1973 e com as medidas de apoio adotadas pelo governo brasileiro, desde 1975. Por fim, notamos como a quantidade de obras e, principalmente, os contratos de maior valor estavam concentrados nas mãos das maiores empreiteiras brasileiras, que lideravam o processo, sendo o fenômeno da internacionalização típico e predominante da grande construtora brasileira.

CONCLUSÃO

Ao final do artigo podemos retomar algumas conclusões parciais percebidas previamente no texto e tecer considerações mais gerais, almejando um processo de síntese sobre o processo de internacionalização das empreiteiras brasileiras durante a ditadura.

De acordo com o método adotado em nossa investigação, tributário da economia política internacional, percebemos que condicionantes internacionais e domésticas permitiram o processo de transnacionalização das construtoras brasileiras ao longo das décadas de 1960, 1970 e 1980. Em relação ao contexto externo, é necessário chamar a atenção para os abalos sentidos na economia mundial na década de 1970 e como o choque do petróleo de 1973 reorganizou os fluxos de recurso internacionais, concentrando divisas nos países produtores e exportadores de petróleo, que utilizaram essas moedas fortes para desenvolver amplos programas de modernização da sua infraestrutura. Com isso, houve o advento de um mercado internacional de empreendimentos de engenharia, com grandes concorrências concentradas nos países vendedores de petróleo. Essa novidade apresentou oportunidades para as empreiteiras brasileiras, que se viram capacitadas para disputar uma fração desse novo mercado aberto à concorrência das empresas em nível global.

No que diz respeito às condicionantes internas, devemos levar em consideração o regime político inaugurado no país com o golpe de Estado de 1964. A ditadura brasileira se expressou em governos pró-empresariais, com políticas que favoreciam o grande capital, o processo de acumulação e de aferição de elevadas margens de lucros pelos grupos econômicos. Em relação especificamente às empreiteiras, uma série de políticas endereçadas ao setor fizeram defender o segmento econômico e fortalecer os maiores grupos com atividade no setor. Assim, as políticas aplicadas de reserva de mercado, redução dos gastos com força de trabalho e amplos investimentos internos em obras de infraestrutura forjou a formação de grandes grupos capitalistas na indústria brasileira da construção pesada, que possuíam a capacidade técnica e de capital para atuar fora do país. A partir de 1975, no bojo das políticas do II Plano Nacional de Desenvolvimento e tentando reverter os efeitos do choque de 1973, o governo Geisel desenvolveu uma série de ações de apoio à atuação internacional das empreiteiras, com financiamento facilitado por parte da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil, isenções fiscais (o imposto sobre circulação de mercadorias, o sobre produtos industrializados e o imposto de renda sobre pessoa jurídica), seguros por parte do Instituto de Resseguros do Brasil e Banco do Brasil, apoio de empresas estatais –como Interbrás, Empresa de Construção e Exploração da Ponte Presidente Costa e Silva, Banco Nacional de Habitação e Companhia Urbanizadora da Nova Capital– e suporte e defesa por parte do corpo diplomático brasileiro. Essas medidas tiveram efeito e levaram ao aumento dos contratos assinados pelas construtoras brasileiras no exterior desde 1975, havendo uma intensificação do fenômeno e diversidade das ações das empresas nacionais em nível global.

Analisando os 73 contratos firmados pelas empreiteiras brasileiras fora do país entre 1968 e 1988, notamos alguns padrões e tendências quando fazemos um tratamento quantitativo dos dados. Assim, sobre a distribuição geográfica dessas obras, notamos que eles se circunscrevem basicamente aos países periféricos, na América do Sul, África, Oriente Médio e América Central, onde as empreiteiras brasileiras eram competitivas e tinham capacidade de disputar as concorrências com os rivais de outros países. Outra característica do processo é que as construtoras brasileiras realizavam no exterior majoritariamente obras do mesmo tipo que elas realizavam internamente, como hidrelétricas e rodovias, havendo uma certa exportação do modelo de desenvolvimento na especialidade dos empreendimentos de infraestrutura realizados no exterior por parte das empresas de engenharia brasileiras. Outro padrão percebido era a alta concentração do movimento em alguns países, havendo significativa centralização dos contratos de maior valor em obras feitas em países produtores de petróleo, e em algumas empreiteiras brasileiras, que conseguiam a maior parte dos contratos e as obras de maior valor, sendo esses empreendimentos controlados sobretudo pelas grandes empreiteiras brasileiras, como Mendes Júnior, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Odebrecht. Por fim, conforme sinalizado previamente, a tendência histórica aponta o impulso no processo de internacionalização das empreiteiras brasileiras a partir de 1973 e 1975, justamente os anos em que ocorrem o choque do petróleo e o pacote de incentivos às atividades das empresas de construção no exterior por parte do governo brasileiro.

Dadas essas anotações parciais, podemos buscar uma conclusão mais ampla. Percebemos o processo de transnacionalização das empresas de engenharia brasileira desde o final da década de 1960 como um fenômeno representativo de um novo patamar de acumulação que passou a vigorar na economia brasileira durante esse período. Com base nos incentivos e proteção seletiva das políticas estatais, houve naquele momento a emergência de um capital de novo porte em ramos específicos da economia nacional. Dessa forma, com a reserva de mercado imposta pela ditadura ao setor de obras públicas, os incentivos na forma de isenções fiscais, financiamentos facilitados, além, é claro, das amplas encomendas de projetos de infraestrutura, o setor da indústria da construção pesada formou grupos de perfil monopolista (Baran e Sweezy, 1966; Mantega e Moraes, 1991), verdadeiros conglomerados econômicos com ampla atuação sobre a economia do país, além de possuir capacidade para atuar no exterior, dado o seu porte de capital, experiência técnica e suporte estatal conferido para se internacionalizar. Assim, não foi uma fragilidade da economia brasileira –o caráter estreito do seu mercado interno– que explica a ida para fora das construtoras brasileiras, mas sim o caráter dinâmico e a intensidade de acumulação de capitais a partir do período do “milagre” que explica a transnacionalização das maiores empreiteiras brasileiras. Como expressão do advento do capital monopolista na economia brasileira e, mais especificamente, no segmento da indústria da construção pesada, as construtoras brasileiras passaram a exportar capital, na forma dos empreendimentos de infraestrutura. O movimento não é só expressão do grau de acumulação mais madura das empresas brasileiras, mas também expressão de uma inserção distinta da economia do país na divisão internacional do trabalho, com o perfil não mais plenamente periférico ou subdesenvolvido, mas sim uma economia de porte médio e que possuía um poder industrial e técnico de perfil intermediário, possuindo empresas fortes e inserção internacional mais robusta do que previamente.

Assim, essa nova inserção da economia e das empresas brasileiras em nível global implicava em novos desafios, tanto no âmbito doméstico como no próprio sistema internacional. O poderio de grupos monopolistas em nível nacional e os conflitos de tipo intercapitalista no sistema internacional eram fenômenos novos com os quais a economia brasileira iria lidar e que iriam caracterizar a realidade do país e sua colocação global nas décadas seguintes.

REFERÊNCIAS

- Baran, P. e Sweezy, P. (1966). *O capitalismo monopolista: Ensaio sobre a ordem econômica e social americana*. Zahar.
- Bastos, P., Mattos, F. e Barone, R. (2018). O “debate pioneiro” sobre distribuição de renda no Brasil: Como o padrão de acumulação gestado no governo militar de 1964 afetou o perfil distributivo da economia brasileira. Em *Política Econômica nos Anos de Chumbo* (p. 11-22). Consequência.
- Berbert, C. (2018). *Reduzindo o custo de ser estrangeiro: O apoio do Itamaraty à internacionalização de empresas brasileiras*. Fundação Alexandre de Gusmão.
- Braziliense, C. (2017). PT é o partido que mais recebeu recursos ilegais da Odebrecht. *Correio Braziliense*, 1-6.
- Camargos, R. (1993). *Estado e empreiteiros no Brasil: Uma análise setorial* [Dissertação de mestrado, Universidade Estadual de Campinas]. https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UNICAMP-30_700c1fd65300634337445afdc6d0b44f
- Campos, P. (2014a). *Estranhas Catedrais: As empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988*. Universidade Federal Fluminense.
- Campos, P. (2014b). O processo de transnacionalização das empreiteiras brasileiras, 1969-2010: Uma abordagem quantitativa. *Tensões Mundiais*, 10, 103-123.
- Campos, P. H. P. (org.). (2022). *O voo do Ícaro: A internacionalização das construtoras brasileiras durante a ditadura empresarial-militar (1968-1988)*. Paco Editora.
- Campos, P. H. P., Brandão, R. V. da M., Lemos, R., Minella, A. C. e Santos, A. G. (orgs.). (2020). *Empresariado e ditadura no Brasil*. Consequência Editora.
- Cardoso, C. e Brignoli, H. (2002). *Os métodos da história*. Graal.
- Castro, A. e Souza, F. (1985). *A economia brasileira em marcha forçada*. Paz e Terra.
- Chaves, M. (1985). *Indústria da construção no Brasil: Desenvolvimento, estrutura e dinâmica* [Tese de mestrado]. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Consórcio obtém contrato no Iraque (1978). *O Empreiteiro*, 124, 6.
- Crença na livre concorrência (1975). *O Empreiteiro*, 93, 40.
- Dávila, J. (2011). *Hotel Trópico: O Brasil e o desafio da descolonização africana, 1950-1980*. Paz e Terra.
- Dreifuss, R. (1981). *1964: A conquista do Estado; ação política, poder e golpe de classe*. Vozes.
- Empreiteiros pedem maior diálogo e temem desestruturação (1977) *O Empreiteiro*, 111, 18-22.
- Fares, S. (2009). *O Pragmatismo do Petróleo: As relações entre o Brasil e o Iraque*. Juruá.
- Ferraz Filho, G. T. (1981). *A transnacionalização da grande engenharia brasileira* [Tese de mestrado, Universidade Estadual de Campinas]. <https://doi.org/10.47749/T/UNICAMP.1981.47137>
- Fonseca, P., & Monteiro, S. (2008). O Estado e suas razões: O II PND. *Revista de Economia Política*, 28(1), 28-46. <https://doi.org/10.1590/S0101-31572008000100002>

- Garcia, A. (2012). *A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula: Uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo* [Tese de doutorado]. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.
- Gaspar, M. (2020). *A organização: A Odebrecht e o esquema de corrupção que chocou o mundo*. Companhia das Letras.
- Gaspari, E. (2003). *A ditadura derrotada*. Companhia das Letras.
- Gaspari, E. (2004). *A ditadura encurralada*. Companhia das Letras.
- Gonçalves, R. (2005). *Economia política internacional: Fundamentos teóricos e as relações internacionais do Brasil*. Campus.
- Grandi, S. (1986). Transnacionalização da engenharia brasileira e a mobilidade da força de trabalho. *Análise e Conjuntura*, 1(1), 221-228.
- Guillén, M. e García-Canal, E. (2009). The American model of the multinational firm and the “new” multinationals from emerging economies. *Academy of Management Perspectives*, 23(2), 23-35.
- Instituto Rosa Luxemburg Stiftung (2009). *Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: Um debate necessário*. Expressão Popular.
- Interbrás (1984). *Ficção & realidade: Resposta a “Os mandarins da República”*. Interbrás.
- Leandro, L., Flávia, T. e Murilo, R. (2015). Odebrecht, a empreiteira da era Lula. *Época*, 1-6.
- Lluch, A. e Barbero, M. (2015). Historia de empresas en América Latina: Breves reflexiones sobre su desarrollo y la agenda de temas de investigación en el siglo XXI. *Contribuciones Científicas y Tecnológicas*, 140, 31-38.
- Mantega, G. e Moraes, M. (1991). *Acumulação monopolista e crises no Brasil*. Paz e Terra.
- Mendes, M. e Attuch, L. (2004). *Quebra de contrato: O pesadelo dos brasileiros*. Del Rey.
- Mercado externo (1988). *O Empreiteiro*, 250, 16-22.
- Mercado no exterior (1983). *O Empreiteiro*, 193, 20.
- Odebrecht multiplicou por seis faturamento no governo PT (2016). *Exame*. <https://exame.com/brasil/odebrecht-multiplicou-por-seis-faturamento-no-governo-pt/>
- Pinheiro, F. J. (1984). *Diagnóstico nacional da indústria da construção. Vol. 13: Exportação de serviços de engenharia*. Fundação João Pinheiro.
- Prado, L. e Earp, F. (2003). O “milagre” brasileiro: Crescimento acelerado, integração internacional e concentração de renda (1967-1973). Em J. Ferreira e L. de A. Delgado (orgs.), *O Brasil republicano. Vol. 4. O tempo da ditadura: Regime militar e movimentos sociais em fins do século XX* (pp. 209-241). Civilização Brasileira.
- Ramsey, R. e Almeida, A. (orgs.). (2010). *A ascensão das multinacionais brasileiras: O grande salto de pesos-pesados regionais a verdadeiras multinacionais*. Elsevier; Fundação Dom Cabral.
- Silva, N. (2021). *Diplomacia à prova de choque: As relações com países exportadores de petróleo e a busca pela segurança energética na política externa brasileira durante os governos Geisel e Figueiredo (1974-1985)* [Tese de mestrado]. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
- Singer, P. I. (1976). *A crise do “Milagre”: Interpretação crítica da economia brasileira*. Paz e Terra.
- Siqueira, A. C. (1979). A exportação de serviços de engenharia e o marketing internacional. *Revista de Administração LA-USP*, 13(3), 5-26.
- Sul-coreanos lideram no Oriente Médio (1980). *O Empreiteiro*, 147, 16.
- Tenco: A primeira no exterior (1968). *O Empreiteiro*, 8, 35-38.
- Toscano, D. (2010). *A influência do sistema Petrobrás sobre a ação externa do governo de Ernesto Geisel (1974-1979)*. Juruá.

-
- Voigt, M. R. (2010). *O Impacto dos choques petrolíferos na diplomacia brasileira (1969-1985)* [Tese de doutorado]. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Young, J. (1981). Editorial. *O Empreiteiro*, 169, 3.