

GALENO TINOCO FERRAZ FILHO

A TRANSNACIONALIZAÇÃO DA GRANDE ENGENHARIA BRASILEIRA

Dissertação de Mestrado apresentada
ao Departamento de Economia e Plane-
jamento Econômico do Instituto de
Filosofia e Ciências Humanas da Uni-
versidade Estadual de Campinas, sob
a orientação do Professor Carlos Les-
sa.

| | |
|-----------|-------|
| Classif | T |
| Autor | F413L |
| V. | Ex. |
| Ex. | |
| Tempo BC/ | 4223 |
| BC | |

CM-000 29434-7

Aos meus pais

Para Mônica

ÍNDICE

| | PAG. |
|---|------|
| - APRESENTAÇÃO | 1 |
| - MOVIMENTO INTERNACIONAL DO CAPITAL E EXPORTAÇÃO DE SERVIÇOS PELAS EMPRESAS BRASILEIRAS DE ENGENHARIA: NOTAS INTRODUTÓRIAS | 11 |
| - CAPÍTULO I: CONSIDERAÇÕES SOBRE A EVOLUÇÃO DA CONSTRUÇÃO PESADA NO BRASIL | |
| I.1 - Breve Histórico da Construção Pesada no Brasil | 31 |
| I.2 - A Hegemonia da Empresa Nacional na Construção Pesada | 79 |
| - CAPÍTULO II: A TRANSNACIONALIZAÇÃO DA GRANDE ENGENHARIA NACIONAL | 111 |
| II.1 - As Raízes do Processo | |
| II.1.1 - A Exportação de Serviços como Resposta à Crise no Mercado Interno | 117 |
| II.1.2 - A Exportação de Serviços como Resposta ao Crescimento do Mercado Externo | 134 |

CONTINUA...

| | PAG. |
|--|------|
| II.1.3 - Tecnologia Intermediária como Arma Brasileira para Enfrentar a Concorrência Internacional | 138 |
| II.2 - O Mercado Possível para a Engenharia Nacional | 144 |
| II.2.1 - Países Carentes de Recursos Financeiros Próprios | 147 |
| II.2.2 - Países que dispõem de Recursos Financeiros | 163 |
| (a) A experiência da Engenharia Brasileira no Iraque | 184 |
| (b) A experiência da Engenharia Brasileira na Argélia | 188 |
| (c) A experiência da Engenharia Brasileira na Venezuela | 191 |
| (d) O Contrato Auto-Financiado pelo Chile | 195 |
| II.3 - A Presença do Estado Brasileiro - Finan- ciamentos e o Cacife Político | 201 |

| | PAG. |
|--|------|
| II.4 - Algumas questões sobre a Experiência da Engenharia Brasileira no Exterior | |
| II.4.1 - A Transnacionalização como Processo Típico da Grande Empresa | 206 |
| II.4.2 - O Papel das Associações entre as Empresas Brasileiras de Engenharia na Disputa do Mercado Externo | 211 |
| II.4.3 - O Impacto da Exportação de Serviços sobre a Exportação de Equipamentos | 217 |
| II.4.4 - A questão da Mão-de-Obra | 220 |
| II.4.5 - A Importância da Exportação de Serviços para a Empresa Nacional | 223 |
| - CONCLUSÃO | 226 |
| - BIBLIOGRAFIA | 229 |
| - ANEXO | 237 |

AGRADECIMENTOS

Na realização deste trabalho o apoio de algumas instituições assim como a ajuda de vários amigos se mostraram imprescindíveis. Nestas condições, gostaríamos de agradecer, inicialmente, aos professores e colegas do DEPE-UNICAMP onde durante dois anos me foi possível cursar o mestrado em economia, o que se constituiu, para mim, numa experiência extremamente rica em termos pessoais e acadêmicos.

Por outro lado, no período que estendeu do início daquele curso ao término desta dissertação o apoio de instituições como a CAPES e o PNPE-IPEA permitiram-me dedicar maior parcela de tempo aos estudos e ao trabalho de pesquisa.

Ao Instituto de Economia Industrial - UFRJ devo a possibilidade de me engajar em um grupo de pesquisa sobre Construção Civil no Brasil onde as discussões sobre o tema se mostram, sobremaneira, estimulantes. Neste ponto não poderia deixar de agradecer a Angela Ganem, Antonio Jaime Jobim, Dorothea Werneck e Elisa Muller, presenças de-

cisivas na definição do tema deste trabalho como também em seus movimentos iniciais.

Registro, da mesma forma, meus agradecimentos a todos os profissionais ligados às empresas construtoras e órgãos do governo que de alguma forma contribuíram na reunião de informações, relato de experiências, etc...

A Maria Regina Soares de Lima agradeço pela presteza com que se dispôs a ajudar-me na indicação de bibliografia adequada ao tratamento da evolução da política externa brasileira após 1964.

Júlio Sérgio Gomes de Almeida, Reinaldo Gonçalves e Aloísio Teixeira contribuíram para este trabalho pela leitura paciente dos originais, acompanhada de sugestões e comentários sempre pertinentes e adequados.

Para Carlos Lessa vão meus maiores agradecimentos por chamar minha atenção para a relevância do tema, assim como pela orientação precisa, apoio e confiança demonstrados ao longo da feitura desta dissertação.

À minha mulher Mônica afirmo meu agradecimento carinhoso pela ajuda expressa não somente em incentivos, mas também na organização das tabelas, correção dos origi

naís, etc...

Finalmente, meu reconhecimento a Nalva pela simpatia com que se dedicou aos trabalhos de datilografia e assim como a Helena e Dely pela organização das referências bibliográficas.

APRESENTAÇÃO

A definição do objeto desta dissertação foi resultado de nossa integração a um grupo de pesquisa do Instituto de Economia Industrial da FEA-UFRJ que, sob coordenação do professor Carlos Lessa, definiu como área de investigação a Construção Civil no Brasil. A necessidade de se estudar mais de perto alguns dos aspectos da história da construção se mostrava então justificável, na medida em que se reconhecia a inequívoca relevância do setor no desenvolvimento do capitalismo brasileiro no pós-guerra, ao mesmo tempo em que se constatava a inexistência de um esforço acadêmico mais sistemático no tratamento de suas questões.

A importância da construção na atividade econômica do país pode ser percebida pelo seu peso na formação bruta de capital fixo ou pela sua participação na geração do Produto Interno Bruto e Emprego (*). Soma-se a este fato a evidência de que ao longo da evolução da cons

(*) Bonelli e Werneck em seu trabalho "Desenvolvimento Industrial: Auge e Desaceleração nos anos 70", estimam que entre 1965 e 1977 a participação da Construção Civil na FBCF não esteve nunca inferior a 43,3% a.a. chegando a se fixar em 58,0% a.a. Por outro lado, para o mesmo período, a participação da Construção Civil no PIB oscila entre um mínimo de 11,2% a.a. e um máximo de 13,3% a.a.

trução nas últimas quatro décadas emergiram e se consolidaram inúmeras firmas brasileiras que tornaram o capital privado nacional hegemônico no setor. Por sua vez, cristalizou-se aí um conjunto de grandes empresas responsáveis por parcela substancial dos negócios da construção cujo volume de transações econômicas as coloca entre as maiores empresas em atividade no país (*).

Não bastasse a importância de empresa privada nacional no setor, no início dos anos setenta já é patente que a engenharia brasileira desenvolveu base técnica capaz de permitir, com autonomia, a execução de projetos básicos em energia elétrica, transporte rodoviário naval e ferroviário, saneamento básico, etc... (**).

(*) Sobre esta questão, pesquisa da Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo publicou: *"Para que se tenha idéia da ordem de grandeza do seu tamanho, basta constatar que a média do patrimônio líquido das quatro maiores empresas deste subsetor (construção pesada) equivale, em 1977, a 80% da média das quatro maiores empresas automobilísticas"*. O Exame de Políticas Setoriais, Série Estudos e Pesquisas 33 - SEPESP, São Paulo, 1979.

(**) A este respeito ver "Os grandes projetos para as empresas nacionais". Revista Construção Rio de Janeiro, nº 59 de 03/05/74 e "Nossa engenharia já sabe fazer quase tudo sozinha", em A Construção São Paulo, nº 1536 de 04/02/74.

Ademais, observa-se nas grandes empresas de engenharia, uma tendência até então pouco própria ao capital privado nacional, qual seja a vocação a diversificação de atividades. (Ver tabela abaixo).

TABELA I - ATIVIDADES PRINCIPAIS DAS EMPRESAS BRASILEIRAS DE CONSTRUÇÃO

| EMPRESAS | ATIVIDADES PRINCIPAIS |
|--------------------|---|
| Camargo Corrêa | Construção pesada; agropecuária; têxtil, finanças; engenharia; transportes, cimento, concreto, mineração. |
| Andrade Gutierrez | Agropecuária; construção; exploração e pesquisa; mineração. |
| C.R. Almeida | Hotelaria; cerâmica; agropecuária; importação; exportação; minério; química; construção civil; transporte aéreo; madeira. |
| Mendes Jr. | Construção pesada; comércio exterior; siderurgia; mecânica; reflorestamento; montagens. |
| Cetenco | Engenharia; agropecuária; pedreira. |
| Norberto Odebrecht | Engenharia pesada; imobiliária; fundações; petroquímica; mineração; plataformas metálicas para perfuração de petróleo; agrícola seringalista. |
| Ferreira Guedes | Construção civil; mineração, fundações. |
| SERVIX | Engenharia civil; mecânica e elétrica; agropecuária. |

Continua...

Continuação...

| EMPRESAS | ATIVIDADES PRINCIPAIS |
|----------------|--|
| Queiroz Galvão | Construção civil; agropecuária; mineração; perfuração de poços de petróleo e gás. |
| Alcindo Vieira | Mineração; metalurgia; imobiliária; engenharia. |
| ECISA | Construção civil; agropecuária, imobiliária, engenharia; equipamentos eletrônicos. |
| Guarantã | Construção civil; hotelaria; agropecuária; nd. e comércio de artefatos metálicos; química. |

FONTE: Balanço Anual - Gazeta Mercantil, ano IV, nº 4, setembro de 1980.

Finalmente, nos últimos anos da década de sessenta se manifesta um novo fenômeno, que toma importância nos anos setenta. Trata-se da expansão para o exterior de algumas empresas que começam a entender a exportação de serviços de engenharia como um mecanismo capaz de permitir a ampliação de suas atividades.

Neste quadro, guardadas as especificidades históricas, parece se materializar no movimento de algumas das firmas brasileiras de construção pesada, as tendências que marcaram a grande empresa nos países capitalistas avançados: a conglomeração e a internacionalização.

Apesar de bastante recente e de não ter por isso mesmo, demonstrado seus alcances e limites, o processo de transnacionalização (*) da grande engenharia brasileira vem despertando grande interesse. A medida em que cresce de importância torna-se objeto de discussão sempre presente nas revistas especializadas, encontros e palestras organizados pelos órgãos de classe da construção civil ou mesmo pelas agências do governo envolvidas nos negócios de exportação. Debate-se, com frequência, seus alcances, seus problemas, sua relevância para a engenharia e economia nacionais, assim como as medidas de apoio governamental necessárias para viabilizar sua eficiência e continuidade.

Num segundo momento, a exportação de serviços de engenharia começa a ser pensada pela comunidade acadêmica, dando lugar a pesquisas que abordam vários de seus aspectos (**).

No que diz respeito ao nosso trabalho, o estudo do processo de transnacionalização da grande

(*) Entendemos por transnacionalização, o movimento até o exterior das empresas brasileiras. Não usamos o termo internacionalização para evitar confusões com o processo inverso, ou seja o movimento de empresas estrangeiras até o mercado nacional.

(**) Temos conhecimento do andamento de uma série de pesquisas sobre o tema, desenvolvidos por diferentes instituições. (FGV-RJ, IPEA, CNICC, IUPERJ).

engenharia nacional se mostrou justificável, visto que reconhecíamos a importância do desempenho da construção civil no desenvolvimento recente do capitalismo brasileiro, e que, por sua vez, aquele processo sugeria ter a engenharia nacional alcançado sua maturidade.

Nestas condições, pensamos, de início, em estudar a exportação de serviços de engenharia como um todo, isto é, nos diversos subsetores da construção civil (construção pesada, consultoria, etc...) onde o fenômeno vem se manifestando. Entretanto, tão logo começamos nossos trabalhos, verificamos a impossibilidade de cobrir, dentro do tempo que dispúnhamos, a totalidade daqueles subsectores. Por um lado entendemos que suas distintas dinâmicas exigiam abordagens particulares e por outro a coleta de informações se revelou extremamente difícil e lenta. Optamos, assim, por restringir nossa investigação à construção pesada, entendida como o subsector da construção civil "que opera na confecção de produtos de grande porte, destinados à montagem da infra-estrutura econômica, convencionalmente denominada capital social básico. Estes produtos, se dirigem aos setores de transporte (estradas, ferrovias, obras de arte, portos, etc...), energia (barragens, usinas, etc...) e saneamento (estações de tratamento, barragens, redes de água e esgoto, etc...) (*).

(*) Aspectos Estruturais do Desenvolvimento da Economia Paulista: Construção Civil. Série Estudos e Pesquisas - 21. Secretaria de Economia e Planejamento - Estado de São Paulo, São Paulo, 1978.

Como muitas das firmas que vem trabalhando no exterior operam, indistintamente, em vários dos subsetores da construção civil, decidimos incluir entre as empresas a serem estudadas, somente aquelas onde a construção pesada representa uma atividade relevante. Assim, o grosso dos contratos considerados diz respeito a obras da construção pesada, embora tenhamos também registrado alguns poucos, cuja obra não é um produto típico deste subsetor, mas do subsetor edificações. Isto se verificou dada a importância da construção pesada nas operações das empresas por eles responsáveis.

Como já observamos, a reunião de dados necessários para nossa pesquisa se mostrou extremamente difícil, num quadro de total inexistência de qualquer estatística sistemática sobre a exportação de serviços de engenharia. Desta forma, tentamos levantar as informações de nosso interesse através de entrevista ou aplicação de um questionário junto às empresas. Nas entrevistas realizadas, verificamos a total impossibilidade de acesso a documentos sobre as negociações e as informações obtidas restringiram-se, assim, ao universo de conhecimento dos entrevistados, quase sempre técnicos com posição de destaque na hierarquia da empresa. Algumas vezes, determinadas firmas adiaram sempre a possibilidade de uma entrevista, preferindo responder a um questionário escrito que delimitasse o conteúdo das questões que nos interessavam. Nestas ocasiões recebíamos, na maioria dos casos, respos

tas escritas bastante gerais sobre a experiência da empresa no exterior.

A tentativa de obter dados e informações junto as agências do governo (CACEX, Departamento de Promoção Comercial do Ministério de Relações Exteriores, Interbrás) que tem um papel relevante na exportação de serviços de engenharia, não se mostrou, por sua vez, menos problemática. Ao que parece as negociações de contratos no exterior estão sempre marcadas por caráter sigiloso, mesmo aquelas cujos contratos já foram assinados e a obra executada.

Aos dados obtidos junto as empresas e órgãos do governo, somamos as informações levantadas pela leitura sistemática de revistas especializadas, artigos de jornais, etc... Julgamos, porém que, apesar de todas as difículdades e restrições com que nos defrontamos, acabamos por reunir uma massa de informações que nos permite discutir algumas das questões atinentes a transnacionalização da grande engenharia brasileira.

Temos claro, entretanto, que nosso trabalho não esgota, em nenhuma medida, as questões suscitadas pelo tema. Trata-se, na verdade, de uma entre as muitas abordagens possíveis sobre a problemática. Assim, nosso interesse primordial se centrou no estudo das raízes do processo de transnacionalização, entendido como o desdobramento final da expansão interna das firmas brasileiras. Nesta perspecti-

va, como veremos a seguir, acabamos por concluir que tanto o crescimento interno como o movimento até o exterior destas empresas não pode ser apreendido senão que a partir de suas articulações com o Estado Brasileiro.

Para levarmos adiante nossa pesquisa, julgamos adequado começar pelo levantamento de algumas das teorias que se preocuparam com a internacionalização das grandes empresas capitalistas ao longo do século XX. Neste sentido, o breve inventário destas contribuições teóricas efetivado na introdução desta dissertação, não objetiva discutir com profundidade sua importância, seus erros e acertos, mas tão somente investigar sua pertinência para a explicação da transnacionalização da grande engenharia nacional. A transparente inadequação destas teorias no tratamento de nossa problemática nos levou a voltar nossas considerações para a história concreta do desenvolvimento da empresa brasileira de construção, sem o que, a nosso juízo, seria impossível desvendar, em alguma medida, as causas maiores de sua expansão até o exterior. Este é o movimento que realizamos no primeiro capítulo. Finalmente no capítulo segundo nos propusemos a construir nossa interpretação do fenômeno.

MOVIMENTO INTERNACIONAL DO CAPITAL E
EXPORTAÇÃO DE SERVIÇOS PELAS EMPRESAS
BRASILEIRAS DE ENGENHARIA:
NOTAS INTRODUTÓRIAS

Nas primeiras décadas do século XX emerge, no seio do marxismo, toda uma discussão teórica em torno da cristalização de novos fenômenos econômicos que viriam a alterar, substancialmente, o capitalismo inaugurando uma nova etapa de sua história. Tal debate, também conhecido como o debate sobre o imperialismo, revelou em seus desdobramentos diferentes concepções acerca do capitalismo monopolista e sua dinâmica.

Entre as contribuições decisivas sobre a problemática estão as obras de Lenin e Hilferding. Isto porque, como bem assinalou Possas, *"coube a Lenin, apoiado principalmente em Hobson e Hilferding, propor a síntese maior dos traços fundamentais do Imperialismo ou de sua essência econômica"* (*).

Na concepção leninista os novos fenômenos econômicos estruturais, definidores do capitalismo monopolista, aparecem como resultado inexorável da própria lógica de expansão do capital. Estaríamos assim, na presença de um modo de produção que traz em seu movimento transfor

(*) Possas, M. "Estrutura Industrial Brasileira: Base Produtiva e Liderança de Mercados". Tese de Mestrado - UNICAMP, 1977, (mimeo).

mações qualitativas nas leis que regulam sua reprodução e apontam, portanto, para sua transitoriedade histórica.

Não é nosso objetivo discutir aqui o conjunto destas questões, mas centrar nossas atenções num daqueles fenômenos: a exportação de capitais (*).

Em sua definição econômica do Imperialismo, Lênin coloca a exportação de capitais como traço fundamental, logo depois da emergência dos monopólios (resultante da concentração da produção) e do capital financeiro: *"o que caracterizava o velho capitalismo, no qual dominava plenamente a livre concorrência, era a exportação de mercadorias. O que caracteriza o capitalismo moderno, no qual impera o monopólio, é a exportação de capital"* (**).

A ordem de sucessão dos traços econômicos próprios ao capitalismo monopolista revela uma organização lógica entre eles. Nestas condições, a exportação de ca

(*) Hilferding define a exportação de capitais do seguinte modo: *Entendemos por exportação de capitais a exportação de valor que se destina a produzir mais valia no exterior".* El Capital Financeiro, cap. XXII, p. 353, Ed. Tecnos, Madrid.

(**) Lenin, V. I. El Imperialismo, fase superior do capitalismo. Editorial Progreso, Moscou. Cap. IV, p. 60.

pitais aparece não como um fenômeno fortuito, mas necessário, a partir dos monopólios e do capital financeiro. É desta maneira que podemos entender seu caráter estrutural, definidor da nova etapa do capitalismo.

Podendo assumir distintas formas (capital produtor de lucro e capital produtor de juros), a exportação de capital encontra na análise de Hilferding e Lênin dupla determinação. Por um lado, a monopolização das economias capitalistas avançadas e a superprodução de capitais então potenciada e, por outro, o fortalecimento de novos Estados capitalistas independentes que passam a ameaçar a hegemonia inglesa no plano internacional. A superprodução de capitais funciona no sentido de pressionar a evasão dos excedentes de capital para empregos mais lucrativos além das fronteiras nacionais e o acirramento da concorrência intercapitalista a nível mundial, aponta para a ocupação de todo o espaço econômico possível como forma de garantir a hegemonia de uma Nação sobre as demais. Como condição prévia para a exportação de capitais aparece, neste quadro, a existência de diferenciais nas taxas de juro e lucro a favor dos mercados externos e a presença de um certo grau de desenvolvimento capitalista que permita a emergência de fronteiras de acumulação nestes mesmos mercados. Sobre o diferencial nas taxas de juro e lucro Hilferding escreveu: *"condição prévia da exportação de capital é a diversidade da taxa de lucro; a exportação de capital é o meio para a compensação*

das *taxas nacionais de lucro*" (*).

Se por um lado, ao longo do século XX, a exportação de capital permanece como um fenômeno constante, por outro, podemos indentificar alterações significativas em sua natureza. Enquanto que, nas primeiras décadas do século, a exportação de capital volta-se quase que exclusivamente para a geração de juros e para a produção de matérias-primas e alimentos, ou seja para investimentos em setores complementares aos aparelhos produtivos das economias capitalistas avançadas, nos anos que se seguem à grande depressão e à segunda grande guerra encontramos como forma dominante na exportação de capitais, os investimentos diretos que objetivam ocupar os mercados nos quais se fazem.

A consolidação dos investimentos diretos como arma poderosa na concorrência intercapitalista à escala mundial se afirma no bojo do movimento que se convencionou chamar a internacionalização do grande capital oligoplista no após-guerra. Iniciado com a expansão até o exterior da grande empresa americana, principalmente em direção aos mercados da Europa Ocidental e Japão, este movimento se intensifica com o fortalecimento dos capitais europeus e japoneses,

(*) Hilferding, R. El Capital Financeiro. Cap. XII, p. 354.
Ed. Tecnos, Madrid.

na medida em que o acirramento da concorrência que daí se deriva acaba por determinar um percurso inverso até o mercado norte-americano, assim como a ocupação dos mercados de economias menos desenvolvidas onde a presença de um certo grau de desenvolvimento capitalista engendrara fronteiras de acumulação para o grande capital.

Neste quadro, se reacende o debate teórico em torno da "exportação de capitais", multiplicando-se as tentativas de explicar as raízes da internacionalização do após-guerra. Ao comentar esta problemática, Aloísio Teixeira e Maria da Conceição Tavares (*) agrupam em três grandes grupos (anglo-saxônico, neomarxista e latino-americano) as teses que se preocuparam com esta questão, não sem antes assinalar que tal expediente "*não dá conta da profunda diferenciação que existe no interior de cada grupo, permitindo apenas uma aproximação no terreno metodológico, que define os termos do debate*".

Inventariando os principais representantes do grupo neomarxista e latino-americano Teixeira escreve:

(*) A Internacionalização do Capital e as "Multinacionais" na Indústria Brasileira. Texto para discussão nº 1, FEA/UFRJ, 1981, (mimeo).

"A controvérsia no interior das correntes neomarxistas abrange uma diversidade de interpretações bastante ampla. A primeira versão é a de Mandel, para quem a internacionalização resulta da concorrência entre blocos de capital nacional; a segunda seria a de Bettelheim, para quem prevaleceria um conluio oligopolista que submeteria as nações de periferia; a terceira, revelada nos trabalhos de Palóix, apontaria na direção de uma nova economia mundial na qual atuaria a lei do desenvolvimento desigual e combinado do capitalismo. A contrapartida terceiro - mundista desta última versão deu origem a tratamentos da estrutura centro periferia que vão da troca desigual de Emmanuel à acumulação em escala mundial de Samir Amin.

A incorporação de elementos da teoria do oligopólio à visão cepalina da industrialização latino-americana, cujo paradigma, são os trabalhos de Fernando Fajnzylber, tem dado margem a intenso debate em que as posições mais significativas são os do próprio Fajnzylber (industrialização nacional e formação de um "núcleo endógeno" de dinamização tecnológica), Furtado (capitalismo pós-nacional) e Vuskovic e Prebisch (postulação da alternativa Socialista como modo de reordenamento de nossas sociedades)" (*).

(*) Teixeira, A. & Tavares, M. C. Op.cit.

Para efeito de nosso trabalho, as contribuições anteriores apresentam pouca ou nenhuma importância. Na medida em que abordam a questão da internacionalização do capital a partir das economias capitalistas desenvolvidas, definem uma problemática estranha a nosso objetivo de pesquisa: a transnacionalização de empresas oriundas de um país de desenvolvimento capitalista tardio.

O terceiro grupo de teses que Teixeira e Tavares reúnem no que chamam escola anglosaxônica, pensa a internacionalização do capital como resultado das características intrínsecas à grande empresa capitalista moderna. Na proporção em que as firmas brasileiras de engenharia lograram atingir o "status" de grande empresa, cumpre investigar em que medida esta vertente nos fornece elementos que de alguma forma possam iluminar seu movimento até o exterior.

Entre as contribuições mais importantes da "escola anglosaxônica" está o estudo de Raymond Vernon, "Investimento Externo e Comércio Internacional no Ciclo do Produto", onde o autor objetiva formular uma explicação para os investimentos externos através de um determinado padrão de difusão dos produtos à escala mundial. Trabalhando com produtos de determinada natureza (que substituem mão-de-obra e encontram demanda em mercados de renda média elevada), Vernon postula que as etapas do ciclo do produto - lançamento,

maturação e padronização-determinam a localização da produção que tende a se fazer nos U.S.A., outros países desenvolvidos e países menos desenvolvidos, respectivamente.

Richard Caves, num artigo de 1971 intitulado "Internacional Corporations: The industrial Economics of Foreign Investment", defende a existência de uma estreita relação entre os investimentos diretos no exterior e indústrias caracterizadas por certas estruturas de mercado. Nestas condições, procura mostrar que onde as corporações investem horizontalmente (produção no exterior dos mesmos bens produzidos no mercado interno) prevalecem os oligopólios diferenciados, e que, por outro lado, onde os investimentos externos se fazem verticalmente (produção de insumos para a produção doméstica) são mais constantes os oligopólios não diferenciados.

Outro aporte de importância é encontrado no artigo "The Multinational Corporations and the Low of Uneven Development" de Stephen Hymer. Neste artigo o autor se preocupa em estudar a expansão internacional das empresas a partir de sua evolução organizacional, que evolui tendencialmente, em sua concepção, para a emergência de uma estrutura multidivisional descentralizada, sob controle e autoridade de um sistema hierárquico central. A partir da cristalização de tal estrutura, Hymer vê se explicitar, também enquanto tendência, sua extrapolação para o exterior num movimento que, em última instância, permite "a grande empre

sa mais flexibilidade e poder de competição nos mercados locais, ao mesmo tempo que reproduz sua própria imagem - em termos hierárquicos e de poder, em escala mundial" ()*.

Em outro ensaio, (**) escrito com R. Rowthorn, Hymer tendo como ponto de partida a análise de Servan-Schreiber do "Desafio Americano", examina a questão dos investimentos diretos na Europa, procurando esclarecer como as corporações americanas e não americanas competem no mercado internacional usando investimentos diretos como um de seus principais instrumentos. Entre outras questões os autores investigam a importância dos mercados nacionais e do tamanho das corporações no que diz respeito a suas taxas de crescimento.

Finalmente, Frederick Knickerbocker em seu livro "Oligopolistic Reaction and the Multinational Enterprise" procura mostrar a existência de um certo padrão de comportamento das grandes corporações pelo qual firmas rivais de uma indústria oligopolizada enfrentam-se movendo-se na mesma direção dos movimentos das firmas competidoras. Nos

(*) Possas, M. "Estrutura Industrial Brasileira: Base Produtiva e Liderança de Mercados". Tese de Mestrado, UNICAMP, 1977, (mimeo).

(**) "Multinational Corporation and International Oligopoly": the non - American Challenge.

te caso, o autor preocupa-se menos em explicar os fatores que estão na raiz dos investimentos diretos no exterior que a sua necessidade a partir da concorrência intercapitalista.

O breve inventário das idéias centrais dos autores mais representativos da "escola anglo-saxônica" levado a efeito, anteriormente é suficiente para caracterizar sua inadequação quando se trata de explicar a transnacionalização da grande engenharia brasileira.

O ciclo do produto por exemplo, é desenvolvido em cima da produção de determinados valores de uso (aqueles que substituem mão-de-obra e apresentam alto valor unitário) que, definitivamente, não são os produzidos pela construção. O estudo de Caves ao relacionar determinadas estruturas de mercado (oligopólios concentrados e diferenciados) com investimentos externos verticais e horizontais nada nos permite dizer sobre a exportação de serviços de engenharia. A construção de uma obra qualquer no exterior está longe de poder ser considerada um investimento horizontal ou vertical, não podendo portanto ser relacionada com a estrutura de mercado da construção civil. A consolidação de estruturas multidivisionais na grande empresa e sua relação com a expansão para o exterior está desenvolvida claramente em cima da evolução organizacional da empresa que desemborcaria na cristalização de múltiplas divisões, cada uma res-

ponsável por uma linha de produção. Isto introduz, de pronto, sérias dificuldades em se tratando de empresas de construção, visto ser impossível pensar, neste caso, em linhas de produção. O artigo de Hymer e Rowthorn investiga, por sua vez, a questão dos investimentos diretos no exterior a partir da competição entre as corporações americanas e não americanas no mercado internacional. Não bastasse estas questões que ao nosso entender revelam a pouca pertinência desta linha teórica para o tratamento de nossa problemática, teríamos ainda, no mesmo sentido, o fato do conjunto destes estudos pretenderem, em última instância, levantar hipóteses que expliquem o movimento internacional do capital sob a forma de investimento direto. Sua preocupação central repousa, desta maneira, na investigação das razões que levam empresas que operam internacionalmente preferirem a produção direta no exterior ao invés da exportação de suas mercadorias ou fornecimento de licença para um produtor local. Nestas condições, visto que dificilmente podemos entender a exportação de serviços de engenharia como sendo um investimento direto no exterior, evidencia-se, mais uma vez, a pouca relevância da aqueles estudos para efeito de nossa investigação.

Pelo que foi visto até aqui, ao que tudo indica, o quadro teórico disponível é extramente desanimador para explicar fenômenos como a expansão das firmas brasileiras de engenharia até o exterior.

Nestas condições uma última tentativa deve ser efetivada neste sentido. Trata-se de investigar a importância para nossa pesquisa, do argumento central da análise sobre a internacionalização do capital no pós-guerra, desenvolvida por Belluzzo e Tavares em artigo recente (*). Para estes autores entender este fenômeno requer explicitar o desenvolvimento e predominância do capital financeiro na organização do capitalismo monopolista:

"A grande empresa americana constrói seu poder monopolista sobre o caráter intrinsecamente financeiro da associação capitalista que lhe deu origem. É desta dimensão, mais que da base técnica, que se deriva a capacidade de crescimento e de gigantismo da organização capitalista "trustificada". Conquista de novos mercados, controle monopolista de fontes de matérias-primas, valorização fictícia do capital, tendência inrefreável a conglomeração, tudo isto está incluído na matriz originária da grande corporação americana. E esta se desenvolve apoiada em dois pilares: a finança e o protecionismo e privilégio concedidos por seu Estado "liberal".

(*) "O Capital Financeiro e Empresa Multinacional", (mimeo).

Qualquer forma de capital "trustificado" conduz necessariamente a uma concentração de capital financeiro que não pode ser reinvestido dentro da própria indústria trustificada. Deve expandir-se para fora. Os novos lucros têm que ser transformado em capital financeiro geral e dirigidos para a formação e financiamento de outras grandes empresas. Assim, o processo de concentração e consolidação monopolista avançada de forma generalizada em todos os ramos industriais onde prevalecem métodos de produção capitalista. Por maior que seja a extensão de espaço nacional monopolizado e protegido pelo Estado, como era o caso dos Estados Unidos, a expansão contínua dos lucros excedentes obriga a busca de mercados externos, tanto para as mercadorias quanto para os investimentos diretos e exportação "financeira" de capital. A conglomeração interna de capital não é resposta suficiente nem para a tendência ao declínio da taxa de lucro, nem para absorver a massa crescente de capital financeiro, que acompanha a supercapitalização da grande empresa" (*).

Está claro, que na perspectiva de Belluzzo e Tavares, a internacionalização do capital no pós-guerra só pode ser entendido a partir do caráter financeiro que está na base da grande empresa capitalista moderna.

(*) Belluzzo e Tavares. "O Capital Financeiro e Empresas Multinacional". (mimeo)

Assim, se estivéssemos trabalhando com exportação de serviços de empresa de engenharia de países capitalistas avançados e na medida em que fosse possível supor sua integração aos grandes blocos de capital(*), seria perfeitamente legítimo compreender sua internacionalização no bojo do movimento geral de internacionalização do grande capital oligopolista. Como bem afirmam Belluzzo e Tavares "a internacionalização do capital se dá a partir da estrutura da grande empresa (capital trustificado) e condensa todos os mecanismos anteriores de expansão: mercantis, industriais e financeiros" (**).

Neste ponto, o fato de termos como objeto empresas brasileiras introduz uma outra dificuldade em nossas considerações. Para entendermos a internacionalização das firmas de engenharia dos países capitalistas avançados, levantamos a hipótese de sua inserção nos grandes blocos de capital. Ademais, a natureza financeira da organização capitalista que está na base destes blocos de capital é o que fundamenta a explicação da internacionalização das

(*) Apesar de não termos absoluta clareza sobre a pertinência desta hipótese, há evidências neste sentido. Em entrevista a Revista Construção-Rio de Janeiro o engenheiro e empresário Eduardo Celestino Rodrigues afirma: "Em geral, na Europa, as grandes construtoras são de propriedade de entidades financeiras e são, praticamente, aplicadoras de dinheiro destas entidades".

(**) Tavares e Belluzzo - op.cit.

empresas que o compõem. Entretanto, as especificidades históricas do desenvolvimento do capitalismo no Brasil fazem com que a história da empresa brasileira não seja, necessariamente, a mesma da empresa americana, alemã, etc... e, nestas condições, encontramos sérias limitações no que diz respeito a potência do argumento desenvolvido por Belluzzo e Tavares para o tratamento da transnacionalização das firmas nacionais de engenharia.

Ao que parece o conjunto das contribuições teóricas que se preocuparam em investigar as raízes do movimento internacional do capital são inadequadas para iluminar nosso objeto de pesquisa. Tal fato talvez se explique pela dupla particularidade que envolve este objeto. Trata-se de exportação de serviços de engenharia e, ainda mais, exportação realizada por empresas nacionais de um país de desenvolvimento capitalista tardio.

Neste quadro, nos resta procurar na história da formação e desenvolvimento das empreiteiras nacionais, elementos que, de alguma forma, nos permitam entender sua expansão até o mercado externo. Esta é a tarefa que nos propusemos concretizar no capítulo que se segue.

CAPÍTULO I

CONSIDERAÇÕES SOBRE A EVOLUÇÃO DA CONSTRUÇÃO
PESADA NO BRASIL

I.1 - BREVE HISTÓRICO DA CONSTRUÇÃO PESADA NO BRASIL

A história da construção pesada no Brasil está, evidentemente, subordinada ao desenvolvimento do capitalismo brasileiro. Foge ao escopo deste trabalho estabelecer, com precisão, os vínculos entre este desenvolvimento e o movimento da construção pesada que o acompanha. No seio desta problemática, é nosso objetivo resgatar, tão somente, questões de caráter geral como a evolução da demanda por obras de infra-estrutura, a evolução da propriedade destas obras e a evolução da natureza os diversos tipos de empresas construtora.

Nestas condições, nossa análise tem como ponto de partida o período que corresponde à expansão cafeeira e a gênese da indústria no Brasil e que se estende da segunda metade do século XIX até o limiar dos anos trinta. Em sua totalidade, este período da história econômica brasileira, caracteriza-se como observou Sérgio Silva, "*pele desenvolvimento e crise da economia cafeeira, mas é também o período da substituição do trabalho escravo pelo trabalho assalariado, do desenvolvimento do mercado, da rápida expan-*

são das estradas de ferro e da aparição das primeiras indústrias" ().*

O impacto da expansão cafeeira e da emergência de um núcleo industrial sobre a construção pesada se manifesta, então, através do desenvolvimento dos setores de transporte (portos e principalmente ferrovias) e energia elétrica.

O surto ferroviário se articula, intimamente, ao desenvolvimento da economia cafeeira (**). Claro está, que observa-se também, a instalação de estradas de ferro que não estão voltadas para o complexo cafeeiro como é o caso das ferrovias das regiões açucareiras do Nordeste (PE e BA) e das linhas férreas estratégicas construídas no Sul do país (***). Reafirmamos porém, que parte bastante significativa do crescimento da malha ferroviária se explica dentro do movimento expansivo dos negócios do café. (ver tabela II)

(*) Silva, Sérgio. *Expansão Cafeeira e Origens da Indústria no Brasil*. Ed. Alfa-Omega. São Paulo, 1976, p. 18.

(**) A este respeito ver J.M. Cardoso de Mello. "O Capitalismo Tardio" e Sérgio Silva. *Op.cit.*

(***) Ver José Cechin. "A construção e operação das ferrovias no Brasil do século XIX." Tese de Mestrado. UNICAMP, 1978.(mimeo)

TABELA II - EXPANSÃO DAS ESTRADAS DE FERRO DAS PRIMEIRAS
LINHAS EM 1854 à 1929

| ANO | REGIÃO CAFEEIRA (1) (Km) | BRASIL (Km) |
|------|-----------------------------|----------------|
| 1854 | 14,5 | 14,5 |
| 1859 | 77,9 | 109,4 |
| 1864 | 163,2 | 411,3 |
| 1869 | 450,4 | 713,1 |
| 1874 | 1.053,1 | 1.357,3 |
| 1879 | 2.395,9 | 2.895,7 |
| 1884 | 3.830,1 | 6.324,6 |
| 1889 | 5.590,3 | 9.076,1 |
| 1894 | 7.676,6 | 12.474,3 |
| 1899 | 8.713,9 | 13.980,6 |
| 1904 | 10.212,0 | 16.023,9 |
| 1906 | 11.281,3 | 17.340,4 |
| 1910 | - | 21.466,6 |
| 1915 | - | 26.646,6 |
| 1920 | - | 28.556,2 |
| 1925 | - | 32.000,3 |
| 1929 | 18.326,1 | 32.000,3 |

(1) Espírito Santo, Rio de Janeiro, Guanabara (antigo distrito Federal), Minas Gerais e São Paulo.

FONTE: Para os anos de 1854-1906, Centro Industrial do Brasil, *Le Brésil. Ses richesses naturelles, ses industries*, Paris, 1909, vol. II, pp. 40-43. Para os anos seguintes, Ministério da Agricultura, Comércio e Indústria do Brasil, *Brasil Atual*, Rio de Janeiro, 1930, pp. 147-149

Extraído de Sérgio Silva. Op.cit., p. 58.

Em relação à construção ferroviária no período, julgamos relevante investigar duas questões. A primeira refere-se à propriedade das estradas de ferro e a segunda diz respeito ao tipo de empresa que as constrói.

Sobre a propriedade dos capitais investidos em ferrovias, podemos identificar clara predominância de capitais privados - nacionais e estrangeiros. O Estado parece ter no período, pouca importância como demandante. Ana Célia Castro, em seu exaustivo estudo sobre as "Empresas Estrangeiras no Brasil" (1860-1913) nos fornece elementos que dão base à nossa afirmativa: "A construção de caminhos de ferro no Brasil se deu em duas grandes ondas - a primeira, de 1852-1880, e a segunda, entre 1906-1913.

A primeira onde insere-se no ciclo de construção de caminhos de ferro por todo o mundo liderado pela Inglaterra. As ferrovias do café foram, no entanto, financiadas em sua maioria pelos próprios fazendeiros, cuja capacidade de acumulação tornava viável o custeio de sua infra-estrutura de transportes. As ferrovias, coletoras de matérias-primas, dirigem-se nessa época para os portos, ponto de convergência dos excedentes carreados do interior e dos artigos que, vindos de fora, abasteceriam as cidades e se distribuiriam pelo vasto hinterland.

A segunda onda de investimento no setor viria complementar a expansão ferroviária da segunda metade do século XIX. Encontram-se em consolidação verdadeiros sistemas ferroviários, agora manifestamente sob o comando de grandes empresas estrangeiras (a Great Western of Brazil, no Nordeste, a Leopoldina Railway na Região Central, a Brazil Railway Co., no Sul do país. O movimento constituiu, além disso, uma réplica do processo de concentração característico do setor durante essa fase, sobretudo nos Estados Unidos. A construção de conexões e terminais das estradas já existentes parece integrar o território do país com vistas ao crescente comércio inter-regional. Já então vale notar a presença de vultosos capitais norte-americanos no setor, em especial no caso da holding Brazil Railway Co., origem e base do poderoso grupo Farquhar (*).

Ao investigar a natureza das empresas que têm a seu encargo a construção propriamente dita das estradas de ferro, encontramos algumas indicações no trabalho de José Cechin "A construção e operação das ferrovias no Brasil do século XIX", onde o autor identifica duas formas básicas de organização adotadas: construção administrada pela própria companhia proprietária da via férrea e construção por empreitadas: "A companhia pode achar vantajoso ela mesma assumir a execução do projeto administrando todos os trabalhos. Neste caso, fica a seu

(*) Castro, A. Célia - Empresas Estrangeiras no Brasil (1860-1913)
Ed. ZAHAR, p. 127.

encargo a recrutação dos trabalhadores, o fornecimento das ferramentas necessárias e a direção técnica. Ainda assim pode mandar executar parte das obras por empreitadas como sempre acontece, por exemplo, para o suprimento dos dormentes. Na outra modalidade, por empreitada, a variabilidade é muito grande. Pode compreender todos os trabalhos e então a empreitada se chama geral, ou limitar-se a uma seção, ou por fim, compreender apenas tarefas específicas como a construção de alguma obra de arte de grandes proporções. Em suma, pode-se conceber uma empreitada tão geral que abrange desde a elaboração do projeto até a entrega da via em condições de trafegabilidade, incluindo o fornecimento do material fixo, até uma empreitada tão diminuta quanto roçar e destorçar o traçado. O empreiteiro executa as obras por administração imediata, por subempreitadas e por pequenos trechos que se chama tarefas. A direção técnica normalmente continua sendo exercida pelo empreiteiro do projeto quando esta parte é empreitada independentemente. O governo mantém um engenheiro fiscal de obras na construção das ferrovias que gozam da garantia de juros ou de alguma outra forma de subsídio.

Apresentadas estas possíveis alternativas para a execução do projeto, resta tecer algumas considerações sobre as companhias empreiteiras. As pri-

meiras companhias de EF do país contrataram companhias empreiteiras britânicas para a execução integral das obras. Foi assim com a estrada de Mauã, com a EFDP II, com a Santos-Jundiaí, com a Bahia-São Francisco e com Recife-São Francisco. Estas empreiteiras por sua vez subcontrataram com outras americanas e mesmo com brasileiros para as atividades mais simples.

Nas experiências subseqüentes, no entanto, isto é a partir dos anos 70, os brasileiros foram progressivamente assumido postos técnicos, pequenas empreiteiras e finalmente empreitadas globais incluindo estudos, projeto, construção e direção técnica.

A razão fundamental do avanço dos empreiteiros brasileiros reside, ao que parece, no elevadíssimo custo cobrado pelas internacionais que onerava pesadamente a construção" (*).

Outro segmento do setor de transportes que se expande e amplia o mercado para a construção pesada no período é o portuário: "Ao lado da construção de conexões entre os caminhos de ferro, era necessário tanto reforçar os portos existentes como construir novos,

(*) Cechin, J. Op.cit., pp. 44-45.

dada a crescente importância do comércio de cabotagem. Os principais portos brasileiros seriam construídos e/ou administrados pelo capital estrangeiro (*), evidentemente interessado em obter algum controle sobre fluxos comerciais, fossem estes internacionais ou mesmo intra-regionais.

Os serviços de melhoria dos portos absorvem 28,5 milhões de libras entre 1903 e 1913 - quase tanto quanto o investimento em ferrovias. Aumenta significativamente a participação dos capitais ingleses nesse item, já que mesmo as empresas americanas e francesas levantam debêntures fundamentalmente em Londres; se assim não fosse, certamente a participação americana e francesa aumentaria significativamente" (**).

Ao alargamento do mercado resultante do surto ferroviário - portuário, soma-se o mercado de barragens que se desenvolve com a importância crescente da eletrificação. O aumento da oferta de energia elétrica tem claras conexões com a expansão industrial e urbana que então se verifica. A interação entre eletrificação, urbanização e indústria é corretamente estabelecida por Sérgio Silva: "O crescimento vertiginoso da eletrifi

(*) O porto de Santos parece ser uma exceção neste quadro, visto a natureza nacional do capital ali investido.

(**). Castro, A. Célia. Op.cit., pp. 102-103.

cação e da urbanização, elementos fundamentais para a indústria nascente, não podem ser entendidos sem que consideremos os progressos simultâneos na indústria. Ele é ao mesmo tempo condição e resultado dos progressos da indústria" (*).

Neste quadro, alguns dados sobre a expansão na produção energética nos permitem analisar a importância que começa a tomar o mercado de barragens. Em 1907 menos de 5% da energia usada pelo setor industrial era elétrica, enquanto que em 1920 esta porcentagem subia a 47,2%. No mesmo período o consumo industrial de energia aumenta mais de seis vezes (**). O crescimento acelerado da potência elétrica instalada pode ser verificado na tabela III.

(*) Silva, S. Op.cit., p. 33.

(**) Dados retirados de Singer. "Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana". Cia. Ed. Nacional 1968, p. 39, citado em Aspectos Estruturais do Desenvolvimento da Economia Paulista: Construção Civil. Secretaria de Economia e Planejamento - Est. São Paulo, agosto de 1978. (Estudos e Pesquisas, 21).

TABELA III - POTÊNCIA ELÉTRICA INSTALADA NO BRASIL

| ANO | POTÊNCIA (C.V.) |
|------|-----------------|
| 1890 | 10.350 |
| 1900 | 17.441 |
| 1905 | 60.778 |
| 1910 | 203.901 |
| 1925 | 475.652 |

Dados citados por Sérgio, p. 99.

Recenseamento de 1920 - Estatística complementares.

A quase totalidade das hidrelétricas construídas no período são de propriedade de grupos privados. Aqui, a presença de capitais estrangeiros é decisiva: "O importante movimento de urbanização seria acompanhado de um fluxo de capital estrangeiro destinado a prover as principais cidades de iluminação elétrica, energia e bondes. Completam-se nessa fase os investimentos das empresas canadenses: São Paulo Tramway, Light and Power (1899 - 2,5 milhões de libras aproximadamente), Rio de Janeiro Tramway Light and Power (1905 - 10,3 milhões aproximadamente) e São Paulo Electric Co., Ltd. (1911 - 2 milhões), que formariam o complexo Brazilian Traction, Light and Power (1913 - 23.494.300 libras). Não obstante

o enorme peso do referido complexo, diversas empresas inglesas vieram a dividir o setor de energia elétrica. Várias capitais de Estados brasileiros seriam alcançados por essa importante melhoria na infra-estrutura urbana pré-condição para o desenvolvimento industrial do período. Receberam iluminação elétrica São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Fortaleza, Salvador, Belém, Manaus e outras cidades dos Estados São Paulo e Minas Gerais.

Citemos algumas companhias pouco conhecidas, mas com importante volume de capital: Pernambuco Tramway and Power Co., Ltd. (Inglaterra - 1913 - 2 milhões de libras); Southern Brazil Electric Co., Ltd. (1,3 milhão) e Bahia Tramway, Light and Power Co. (1905 - 720 mil libras de propriedade da Farquhar). Esta última monopolizava os serviços de bondes, gás, iluminação e energia elétrica da cidade de Salvador.

Concluindo: não fosse o investimento estrangeiro em energia elétrica, a necessária mobilização da capital por parte das empresas manufatureiras nacionais teria sido muito superior às suas possibilidades, comprometendo, certamente, o avanço industrial do período. Por outro lado, não fosse a existência de um parque industrial que demandasse esses serviços - ou um certo "grau de desenvolvimento das forças produtivas" já

alcançando no país - o ingresso de companhias estrangeiras no setor gerador de energia não se teria verificado" (*).

Quanto a construção das hidrelétricas, encontramos, do mesmo modo que na construção ferroviária, obras efetuadas pela própria empresa concessionária (o que parece ser o mais comum) e obras por empreitada. Neste último caso, a predominância de construtoras estrangeiras é evidente (**).

O Estado como demandante e construtor concentra, no período, sua ação na construção de barragens contra a seca no Nordeste através do DNOCS (***).

As considerações desenvolvidas até aqui, nos permitem sublinhar algumas peculiaridades da construção pesada no Brasil até o início dos anos trinta.

(*) Castro, A. Célia. Op.cit., pp. 101-102.

(**) O trabalho de Flávio Miguez de Mello. "Grandes Barragens do Brasil", publicado pela Revista Construção Pesada de dezembro de 1978, traz uma listagem bastante completa das barragens construídas no Brasil desde 1900. A consulta a esta lista deixa claro a predominância de empresas estrangeiras tanto na propriedade como na construção das hidrelétricas no período.

(***) Segundo a listagem de Flávio Miguez de Mello o DNOCS construiu entre 1900/1933 sessenta reservatórios.

Primeiramente, pelo lado da demanda e financiamento das obras de infra-estrutura encontramos visível predominância da iniciativa privada.

Em segundo lugar o mercado para a construção se esgota quase que inteiramente, na construção ferroviária, pontuária e de barragens.

Finalmente as evidências encontradas sugerem não estar muito longe da verdade a conclusão a que chega a pesquisa sobre construção civil desenvolvida pela Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo: *"as empresas nacionais de construção da época possuíam as características que hoje distinguem as subempreiteiras de mão-de-obra: eram pequenas empresas, desprovidas de estrutura administrativa, carente de "know-how" próprio, com reduzidos equipamentos etc. Por isso, a parcela mais rentável e dinâmica do setor era dominada por empresas estrangeiras ou de serviços públicos, como a Light, que, através de departamento especializado, executavam suas próprias obras ou, ainda, por empresas construtoras, como Hugo Cooper ou a Cristiani & Nielsen, que executavam obras sob contratação do Governo ou de outras empresas particulares. Essa predominância de empresas estrangeiras na execução de obras de infra-estrutura caracteriza o período". (*)*

(*) Sec. Economia e Planejamento do Estado de São Paulo. Op.cit., p. 55.

Os anos trinta marcam a ruptura do padrão de acumulação mercantil-cafeteiro e o início da chamada Industrialização Restringida que precede a constituição plena do modo de produção capitalista no Brasil (*).

O período que vai de 1933 a 1956, apesar de crucial dentro da problemática global da Industrialização Brasileira, é, sabidamente, um período onde se avolumam questões não resolvidas pela reflexão acadêmica. Entre estas, e talvez uma das mais complexas e relevantes, se coloca a questão do papel do Estado (**). Nestas condições, as considerações que se seguem não tem como intenção especular em torno da natureza do Estado Brasileiro na "transição", mas objetivam apenas assinalar as iniciativas públicas que de alguma forma se mostram importantes para a história da construção pesada entre 1933 e 1956.

(*) Sobre a problemática da Industrialização Restringida ver Cardoso de Mello, J. Manoel. "O Capitalismo Tardio". Tese de Doutorado - UNICAMP e Tavares, Maria da Conceição. "Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil". Tese de Livre Docência apresentada a FEA/UF RJ.

(**) Ver Tavares, Maria da Conceição. Op.cit.

De 1930 até 1945, ao que tudo in
dica, se observou uma acentuada estagnação na demanda
por obras de infra-estrutura. O setor de transportes,
por exemplo, apresentou modestas taxas de crescimento
em todos os seus principais segmentos (transporte rodo
viário, ferroviário e marítimo) (*). Do mesmo modo, o
suprimento de energia elétrica, então atendido princi
palmente por grandes empresas estrangeiras, pouco se
expande até a entrada dos anos cinquenta (**).

O quadro de relativa estagnação na
demanda por obras de infra-estrutura apresentou entre
tanto significativas alterações já no imediato pós-guer
ra.

A partir de 1945 a construção rodo
viária começa a se dinamizar sobremaneira. Tal fato foi
resultado da transformação do DNER em autarquia e da cria
ção das condições para sua autonomia financeira através
da Lei Joppert (decreto-lei 8464 de 27 de dezembro de
1945) que instituiu o Fundo Rodoviário Nacional (FRN) for

(*) A este respeito ver Fonseca, E. Hiroes. "Uma Política Nacional
de Transportes" Coleção Mauá. Serviço de Documentação do
M.V.O.P., 1955.

(**) Ver a este respeito, Araújo, Hildete. "O Setor de Energia Elé
trica e a Evolução Recente do Capitalismo no Brasil". Tese
de Mestrado. COPPE/UFRJ, 1979.

mado com recursos oriundos do Imposto Federal sobre Combustíveis Líquidos e Lubrificantes Minerais. Desta forma, a Lei Joppert permitiu a implantação de uma política de transportes, já prevista pelo Plano Rodoviário Nacional (decreto-lei 15093 de 20 de março de 1944), ao vincular recursos a uma estrutura operacional (*).

Muitos dos empresários da construção pesada que entrevistamos, reconhecem na Lei Joppert o ponto de partida da história da empresa brasileira de engenharia. Entretanto, no momento imediatamente subsequente à criação do FRN, o Estado aparece como o principal construtor, através da ação do DNER.

*"Comecei a trabalhar no DNER, logo depois de 1945. Quem executava as rodovias do Plano Rodoviário Nacional era o DNER, diretamente, com equipamento próprio, gente própria, funcionários próprios. Quando entrei no DNER fui construir um trecho na BR-116 em Santa Catarina, na Serra do Espigão. Em acampamento no meio da mata eu tinha dois mil empregados, todos do DNER, e equipamentos dos mais modernos da época, importados pelo próprio DNER" (**).*

(*) Os recursos para a construção rodoviária não se restringiram aos relativos ao FRN, visto que a estes, se somavam outros, como recursos de dotação orçamentária.

(**) Entrevista

A importância do Estado como construtor, se por um lado se mostrou importante no período, não impediu, por outro lado, a presença de empresas nacionais na construção rodoviária. Ao contrário, já no final dos anos quarenta observa-se aí, uma participação crescente de empreiteiros privados brasileiros:

"Em 1948/49 a situação era esta: o DNER era o grande construtor. Eu tinha entretanto, no trecho que construí nesta época pequenas empreiteiras trabalhando sob meu comando. Enquanto o DNER dispunha de dezenas de tratores pesados, caminhões, escavadeiras, o maior entre os empreiteiros privados que participaram da obra possuía um tratorzinho D-7 e umas cem carrocinhas puxadas à burro. Este era o tipo de empreiteiro brasileiro em construção rodoviária. Eles começaram assim. Depois, naturalmente estimulados pela política do DNER, que foi uma política estimulada pelo próprio governo, foram crescendo" ().*

"O processo de desenvolvimento da política rodoviária brasileira que teve início em 1945, dentro do esquema que o DNER trabalhava, favoreceu a criação de empresas auto-suficientes em termos de equipamentos. E isso ainda no governo Dutra. Para a construção da primeira pista da Presidente Dutra por exemplo, insta

(*) Entrevista

hou-se uma comissão especial do DNER que coordenava a obra, onde já participavam empresas como a Cia. Metropolitana de Construção, a Rabello, a Andrade Gutierrez, etc..." (*).

No crescimento das inversões em transporte rodoviário, observado a partir de 1945 também se mostrou relevante o papel de alguns Estados da União, que desenvolveram políticas estaduais de transporte. Em certa medida isso foi possível em função da criação do FRN, visto que uma parcela de seus recursos era destinada aos DER (**). Os programas rodoviários dos Estados de São Paulo e Minas Gerais podem ser citados como exemplo da ação dos governos estaduais neste sentido. O governo Juscelino Kubitschek construiu entre 1951 e 1955, 3.825 km de estradas em Minas Gerais e ao que parece este movimento foi decisivo para a afirmação das construtoras mineiras:

"Atrás do programa rodoviário, houve uma grande "jogada". As condições da concorrência exigiam, entre outras, que a empresa ou consórcio construído"

(*) Entrevista

(**) Também nos programas rodoviários estaduais, a fonte dos recursos não foi exclusivamente do FRN. Ver Diniz, Clélio Campolina, "Estado e Capital Estrangeiro na Industrialização Mineira". Tese de Mestrado, UNICAMP, 1978.

tor, para participar, deveria possuir um certo equipamento rodoviário e a garantia do financiamento das obras, estipulado em Cr\$ 500 milhões, dada por um Banco com capital mínimo de Cr\$ 50 milhões. O consórcio constituído por Ajax Rabello era composto por: Construtora de Estradas [Ajax Rabello], Companhia Mendes Junior, Construtora Andrade Gutierrez e Nacional Construtora. Todas estas empresas eram pequenas, e assim, o consórcio não possuía o equipamento exigido. Conseguiu então, através do próprio Juscelino, via Paulo Pinheiro Chagas, que a Cia. Construtora Brasileira de Estradas [Cincinato Cajado Braga], que possuía o equipamento, entrasse no consórcio. Conseguiu mais ainda, pelas mesmas interferências, que o Banco Comércio, presidido por Oswaldo Costa, desse a carta de fiança.

A concorrência foi ganha pelo consórcio Ajax, mas nem a Cia. Construtora Brasileira de Estradas permaneceu no consórcio nem o Banco Comércio concedeu o financiamento. Este foi conseguido diretamente através do Banco do Brasil, com fiança e pagamento sob a responsabilidade do DNER.

As jogadas não pararam aí. Agora, começa o mais importante e que vai permitir entender a existência de grandes empresas construtoras em Minas Gerais. Para isto, o Estado agiu como verdadeira alavanca nos moldes da acumulação capitalista, transferindo recursos públicos para empresas privadas.

As tabelas de pagamento das obras foram feitas tomando-se como base, em sua maioria, serviços manuais. Após a concorrência, o DER reajustou a tabela. Por outro lado, as empresas começaram a se equipar, o que foi facilitado pela taxa de câmbio preferencial para a importação de equipamentos, estabelecida pela instrução 70 da SUMOC.

A mecanização das empresas implicou no aumento da produtividade e redução dos custos. Esta foi, pois, a primeira dupla forma de sobre-lucros. Para acrescentar a isto, as empresas substituíram (e o DER consentiu) a maioria das obras de arte (pontes, viadutos, etc) por terraplenagem. Com tabelas baseadas em serviços manuais e sendo o mesmo mecanizado a terraplenagem era indiscutivelmente a maior fonte de lucro para as empresas. Aí estava, portanto, uma terceira forma de sobre-lucros.

Do ponto de vista das empresas construtoras, o resultado foi que, com os grandes lucros auferidos e com o câmbio subsidiado para a importação de equipamentos, elas se superequiparam. Por uma feliz coincidência, estas estavam, pois preparadas, e seguramente se beneficiaram enormemente na segunda metade de 1950,

quando sob a égide do Programa de Metas, se empreendeu o colossal programa rodoviário e energético" (*).

Ao lado da expansão rodoviária iniciada em 1945, ao final dos anos quarenta outro fato se mostrou crucial no sentido de dinamizar o mercado de obras para a construção pesada. Referimo-nos à entrada do Estado na produção de energia elétrica num momento onde a oferta energética se mostrava insuficiente face às necessidades do país (**).

(*) Diniz, Clélio Campolina. Op.cit., p. 79.

(**) A insuficiência na oferta de energia elétrica ao final dos anos quarenta é explicada pelas modestas taxas de expansão da capacidade produtiva nos anos da segunda grande guerra. Hildete Araújo, no trabalho citado, apoiada em depoimentos de Jesus Soares Pereira, coloca que as empresas produtoras de energia elétrica (grandes empresas estrangeiras principalmente) justificavam o retardamento da expansão do setor: "tanto pela dificuldade de obter recursos para investimentos no mercado mundial, como pela impossibilidade de adquirir localmente os equipamentos elétricos necessários a essa expansão. Ao lado destes fatores técnicos-financeiros, estas alegavam também que a inflação daqueles anos com a política cambial vigente tornavam as tarifas de energia cada vez menos interessantes para as concessionárias".

A primeira metade dos anos cinquenta marca o aparecimento de Planos de Eletrificação (Federal e estaduais - Minas Gerais e São Paulo), assim como a criação de empresas estaduais no setor de energia elétrica: USELPA (1953) e CHERP (1955) em São Paulo e CEMIG (1951) em Minas Gerais (*). É também deste período a criação do Fundo Federal de Eletrificação (agosto de 1954).

A intervenção do Estado no setor hidrelétrico, neste período principalmente através da ação dos governos de Minas e São Paulo, não teve para a construção pesada nacional um impacto tão imediato quanto o observado no caso da expansão rodoviária. Entretanto a criação do CHERP em São Paulo significou pelo menos para uma empresa (Camargo Corrêa) a entrada no mercado de barragens (Usina Limoeiro) já em 1953:

"A fase de construção dessas três usinas foi desenvolvida pela empresa Camargo Corrêa, que somente para a construção da primeira usina, Limoeiro, associou-se à firma Norueguesa "Noreno". A capacitação de

(*) Sobre o Plano Nacional de Eletrificação (2º Getúlio) Plano Estadual de Eletrificação de São Paulo, criação da USELPA e CHERP ver Almeida, Márcio "Estado e Energia Elétrica em São Paulo: CBSP um Estudo de Caso" Tese de Mestrado - UNICAMP, 1980. Sobre o Plano da Eletrificação de Minas Gerais e criação da CEMIG ver Diniz, Clélio Campolina, Op.cit.

nológica e correspondente contratação de obras para a Camargo Corrêa nessa época, foi um ato deliberado da emergente burocracia paulista ligada ao setor elétrico, no sentido de que a experiência de construção de barragens por parte do Estado fosse imediatamente assimilada por uma grande organização empresarial.

A Camargo Corrêa fora fundada, em 1938, pelo Sr. Sebastião Ferraz de Camargo Pentead e Sylvio Brand Corrêa, tendo iniciado seus serviços com terraplenagens rodoviárias. Mas, com a execução da barragem de Limoeiro, e também a pequena barragem da Refinaria de Capuava, no início da década de 50, a empresa inseriu-se em um circuito de grandes obras públicas, capacitando-a para surgir como a maior empresa de construção civil nacional" (*).

Do que foi visto, julgamos importante ressaltar algumas questões relativas à evolução da demanda para a construção pesada no período 1945/1956.

Primeiramente observa-se a entrada decisiva do Estado na construção rodoviária e no setor hidrelétrico, do que resultou uma expansão considerável

(*) Almeida, Márcio, Op.cit., p. 148.

na demanda por obras de infra-estrutura. Por outro lado, se de início o Estado assume um papel relevante como construtor direto através do DNER e mesmo na construção barrageira (*), não se verifica em contrapartida nenhum obstáculo a formação e fortalecimento de empresas privadas nacionais (**). A tabela que se segue mostra o crescimento considerável do nascimento de novas firmas construtoras após 1945.

Finalmente, parece importante sublinhar o papel de alguns governos estaduais na inversão em transporte rodoviário e energia (Minas Gerais e São Paulo). Este fato, ao que tudo indica, permitiu o fortalecimento de empresas destes estados que se capacitaram, técnica e politicamente para responder ao vigoroso crescimento da demanda por obras de infra-estrutura que viria a se materializar no período imediatamente subsequente.

(*) Além de continuar construindo uma série de açudes no Nordeste via ação do DNOCS, o Estado constrói a hidrelétrica Paulo Afonso I (CHESI).

(**) Muitas empresas que posteriormente vieram a ocupar posição de destaque no cenário nacional se formaram neste período: Mendes Jr. (1953), Rabello (1945), Andrade Gutierrez (1948) entre outras.

TABELA IV - CRIAÇÃO DE EMPRESAS DE CONSTRUÇÃO (*)

| PERÍODO | Nº ABSOLUTO | PERCENTAGEM |
|-----------|-------------|-------------|
| Até 1929 | 6 | 3,24 |
| 1930/1934 | 3 | 1,62 |
| 1935/1939 | 8 | 4,32 |
| 1940/1944 | 7 | 3,78 |
| 1945/1949 | 23 | 12,43 |
| 1950/1954 | 28 | 15,13 |
| 1955/1959 | 35 | 18,92 |
| 1960/1964 | 40 | 21,62 |
| 1965/1969 | 26 | 14,05 |
| 1970 ... | 9 | 4,85 |
| | 185 | |

Fonte dos dados brutos: Brasil Industrial 1973. A fonte apresenta uma relação com 494 empresas, porém apenas 185 indicaram a data em que foram fundadas.

(*) Extraída de Ferreira, Carlos Ernesto, "Construção Civil e Criação de Empregos". Ed. FGV, 1976, p. 29.

A segunda metade dos anos cinquenta corresponde ao período onde se completa a transição para o "capitalismo industrial" no Brasil. O avanço da produção de bens de consumo duráveis e bens de capital (*), então observada fez com que a acumulação industrial passasse a ser comandada pelo movimento destes setores. Por sua vez o desenvolvimento da produção de bens de capital assim como um relevante aumento na produção de insumos básicos, significaram "uma relativa endogeneização da dinâmica cíclica da economia brasileira"(**) ou seja, este é o período onde se constitui plenamente o capitalismo no Brasil (***) .

As observações anteriores, delinham com precisão, a importância do governo JK na história do

(*) Sobre o salto do setor industrial no que diz respeito ao estoque de capital e diferenciação da estrutura produtiva temos o seguinte quadro: "entre 1956 e 1941 instalaram-se as indústrias automobilística, de construção naval, de material elétrico pesado e outras de bens de capital. Ao mesmo tempo ampliaram-se consideravelmente indústrias básicas como: siderurgia, petróleo, não-ferrosos, celulosa e papel, química pesada, etc..." O Exame de Política Econômicas Setoriais - Estudos e Pesquisas, 33 - SEP - São Paulo, 1979.

(**) "O Exame de Política Econômicas Setoriais". p. 29.

(***) Sobre a questão da constituição plena do capitalismo no Brasil ver Cardoso de Mello, J. Manoel, "O Capitalismo Tardio" e Tavares, Ma. da Conceição, "Acumulação Industrial e Industrialização no Brasil".

capitalismo brasileiro. Entretanto, também aqui não é nossa intenção discutir as transformações operadas no plano econômico, mas sinalizar o aprofundamento da intervenção estatal em algumas atividades geradoras de demanda para a construção pesada. Neste sentido, entendemos que o papel nuclear da ação do Estado no período, pode ser apreendido na formulação do Plano de Metas: "*um ambicioso conjunto de objetivos setoriais, que constitui a mais sólida decisão consciente em prol da industrialização na história econômica do país*" (*).

Entre as áreas prioritárias para a inversão pública o Plano de Metas colocou os setores de energia e transporte, fazendo avançar aí a intervenção do Estado já delineada anteriormente. Sobre esta questão Carlos Lessa escreveu:

"Em relação ao primeiro conjunto de metas (energia-transporte) deve-se ter presente que o Plano de Metas nada mais era do que uma ampliação e consolidação de programas iniciados na primeira metade da década.

(*) Lessa, Carlos. "Quinze Anos de Política Econômica", Ed. Brasiliense, p. 27.

Viu-se como se havia chegado a uma industrialização desordenada com claros pontos de estrangulamento. O desequilíbrio entre o parque industrial privado e o sistema de transporte e de geração de energia se efetivou defasado na expansão industrial. A tardia constatação do desequilíbrio é devida às características das atividades industriais implantadas neste período, que podiam expandir sua produção face a uma oferta relativamente rígida da economia externa, a custos crescentes, mas que não eram limitados, em termos absolutos por esse estrangulamento. Quando os desequilíbrios estruturais foram constatados e se tornaram críticos, impuseram uma redistribuição de recursos a favor do setor público, iniciada com a criação do BNDE, o Fundo de Reparcelamento Econômico, em 1952, e do regime de sobretaxas cambiais estabelecido pela instrução 70 em 1953. Porém, dada a reduzida transferência inicial de poupanças e os longos períodos de maturação desta classe de investimentos, em 1956 persistia a necessidade de ampliar, mais que proporcionalmente, as inversões no sistema de transporte e de produção energética" (*).

É nesse quadro que o Plano de Metas explicita um programa vigoroso de investimentos em energia e transporte que, ao se concretizarem determinariam um forte impacto na demanda por obras de infra-estrutura.

(*) Lessa, Carlos, Op.cit., pp. 30-31.

A tabela que se segue nos permite antever a dimensão e importância daqueles investimentos.

TABELA V - INVESTIMENTO PELO PLANO DE METAS 1957/1961(*)

| SETOR | Custos estimados dos bens e serviços produzidos no país. (bilhões de Cr\$) | Bens e serviços importados | | Investimento total estimado em bilhões de Cr\$ | % do total |
|--------------|--|----------------------------|---------------------------------|--|------------|
| | | Em milhões de US\$ | Equivalência em bilhões de Cr\$ | | |
| Energia | 110,0 | 862,2 | 44,3 | 154,3 | 45,4 |
| Transporte | 75,3 | 582,2 | 30,0 | 105,3 | 29,6 |
| Alimentação | 4,8 | 130,9 | 6,7 | 11,5 | 3,2 |
| Ind. de Base | 34,6 | 742,8 | 38,1 | 72,7 | 20,4 |
| Educação | 12,0 | - | - | 12,0 | 3,4 |
| TOTAL | 236,0 | 2.318,5 | 119,1 | 355,8 | 100,0 |

FONTE: VI Exposição sobre o Programa de Reparcelamento Econômico - BNDE.

(*) Extraído de Lessa, Carlos. Op.cit., p. 35.

Por outro lado, não ficaram no papel os programas de inversão nestes setores. Carlos Lessa ao analisar os resultados do Plano de Metas vis-à-vis aos objetivos fixados, mostra a concretização de um notável crescimento na produção de energia e no sistema de transporte rodoviário:

"O esforço principal seria realizado com vistas à ampliação da capacidade geradora de energia elétrica. A falta de inversões neste setor compatíveis com a ampliação das inversões privadas, no período que se estende do pós-guerra ao fim dos anos quarenta, havia engendrado séria crise nos primeiros anos do decênio seguinte. Apesar desta crise ter sido rapidamente superada em 1954/1956, dado o crescimento da capacidade geradora de energia elétrica para suporte da contínua expansão industrial, fazia-se necessário prever a manutenção de uma taxa de crescimento anual de produção de energia elétrica pelo menos superior a 20% a.a. Para tal, foi mencionada a meta de ampliação da capacidade instalada de energia elétrica e correspondentes sistemas de distribuição, para 5.000.000 kw em 1960 (), bem como o início de obras que elevassem mais de 60% a capacidade em 1965. Tais objetivos foram praticamente atingidos, não se configurando o falta deficiente de energia ao longo do progra*

(*) Em 1956 a capacidade instalada era de 3.550.000 kw. Em 1960 chegou a 4.800.000 kw (dados da XI Exposição sobre o Programa de Reaparelhamento Econômico - BNDE, extraído de Lessa, C. Op.cit., p. 36).

ma. Dada a mais elevada relação capital/produto dos projetos de grandes dimensões, o esforço de construção de novas hidrelétricas esteve basicamente concentrado em usinas de grande porte. Os vultosos recursos exigidos, os longos períodos de maturação e a baixa rentabilidade levaram o setor público a uma ampliação de sua importância como produtor no setor energético" (*).

A malha rodoviária apresenta também uma expansão considerável entre 1956 e 1961. A tabela seguinte evidencia tal fato.

TABELA VI - EXTENSÃO DA REDE RODOVIÁRIA BRASILEIRA (**).

| ESPECIFICAÇÃO | Extensão em 31 - XII (km) | |
|---------------------------|---------------------------|---------|
| | 1955 | 1961 |
| Total | 459.714 | 499.550 |
| Rodovias Federais | 22.250 | 35.419 |
| Pavimentadas..... | 2.376 | 9.591 |
| Não Pavimentadas | 19.874 | 25.828 |
| Rodovias Estaduais | 54.048 | 77.293 |
| Pavimentadas..... | 757 | 4.542 |
| Não Pavimentadas | 54.291 | 72.751 |
| Rodovias Municipais | 383.416 | 386.838 |

FONTE: XI Exposição sobre o Programa de Reaparelhamento Econômico. BNDE.

(*) Lessa, Carlos. Op.cit., pp. 35/37.

(**) Extraído de Lessa, Carlos. Op.cit., n. 40.

Sobre o impacto do Plano de Metas no setor rodoviário Lessa escreveu:

"Contrastando com o setor ferroviário, no qual não foram obtidos brilhantes resultados, o setor rodoviário cresceu vertiginosamente em extensão e qualidade, principalmente no que diz respeito às rodovias federais e estaduais. A extensão destas cresceu de 47,7% enquanto cresceria de 351% a rede pavimentada no período de 1955/61. O Plano compreendia apenas as rodovias federais, estabelecendo, a princípio, a construção de 10.000 km de novas rodovias, melhoramentos de 3.800 km, bem como pavimentação de 3.000 km. Em 1957, estes objetivos foram ampliados para compreender a construção de 12.000 km e a pavimentação de 5.000 km, sendo que, em fins de 1958, o notável êxito do programa permitiu a ampliação da meta de pavimentação para 5.800 km.

As cifras do quadro anterior nos permitem ver que a meta foi totalmente atingida, já que de 1955 a 1961 foram construídos 12.169 km e pavimentados 7.215 km de rodovias federais" (*).

É importante ressaltar o papel que assumem os governos estaduais na construção rodoviária no período, evidenciada claramente na tabela anterior.

(*) Lessa, Carlos. Op.cit., p. 39.

Do que foi visto é fácil entender a relevância do período JK para a construção pesada. Os investimentos maciços em energia e transporte ao lado de outras atividades como a construção de Brasília e mesmo o desenvolvimento industrial, abriram um mercado para a engenharia pesada de grande dinamismo. É na ocupação deste mercado que as empresas brasileiras, que já vinham se fortalecendo desde o após-guerra, se consolidarão. No que diz respeito a construção rodoviária aprofunda-se a tendência de passar à iniciativa privada as atividades da construção direta de estradas de rodagem. Há indicações que algumas empresas brasileiras conseguiram com o programa rodoviário de JK se solidificar e avançar no sentido de se tornar grande empresa:

"A Andrade Gutierrez começou a crecer em 1954/55, mas se desenvolveu de fato e se tornou uma empresa importante a nível nacional a partir de 1957/58 com a construção da São Paulo-Curitiba obra da qual também participaram a construtora Rabello, a CBPO e outras. Neste momento a A. Gutierrez, ainda era uma empresa de pequeno porte. Mas a obra (São Paulo-Curitiba) era uma obra muito boa, era mesmo a menina dos olhos do Juscelino e se ganhava muito dinheiro. Evidentemente o custo operacional de uma Andrade Gutierrez naquela época

era muito baixo. Para se ter uma idéia, o irmão do Roberto Andrade, o Gabriel era um engenheiro que morava na obra. O pessoal dormia no meio do mato e o Gutierrez morava lá também. O Roberto Andrade ia lá para fazer medições e classificações. Conseguiram tirar daquela obra um resultado que nenhum dos outros empreiteiros conseguiu tirar. Para os outros foi ótimo, para eles foi multiplicado por três" (*).

Na construção da rodovia São Paulo -Curitiba, encontramos também um exemplo da ação do DNER no sentido de permitir a capitalização das empresas construtoras numa época em que o surto inflacionário ameaçava corroer os lucros das empresas que assinavam contratos a preços fixos, sem correção monetária:

"Ao construir a São Paulo-Curitiba peguei a aceleração inflacionária. Os contratos para esta estrada eram muito grandes e assinados por um prazo de cinco anos. Eram também cinco empreiteiros e nós fizemos 40 milhões de metros cúbicos de terraplenagem, toda a pavimentação e mais de cem pontes e viadutos. Os contratos feitos com estes empreiteiros eram, como disse, de cinco anos e sem cláusulas de reajustamento. Os preços eram portanto os de 1957 e os emprei-

(*) Entrevista

teiros tinham que trabalhar por estes preços por cinco anos. Então eu vou explicar como é que eu tinha que fazer. Era necessário concluir a obra e eu estava entendendo que com preços de 1957 ninguém podia trabalhar em 1960. Aí entrou o "jeitinho brasileiro". Inventou-se na época o que se chamou classificação econômica que é o seguinte: os preços da terraplenagem são de três natureza isto é, voce tem um preço para movimentar solos (primeira categoria), um preço para movimentar material mais duro que exige equipamentos especiais (segunda categoria) e um preço para remoção de rochas (terceira categoria). É claro que o preço unitário para cada uma destas categorias varia. O de primeira é 10, o de segunda é algo na ordem de 25 e o de terceira 50. Então o engenheiro chega no corte, mede e calcula os metros cúbicos de construção. Aí, entra o fiscal do DNER que vai classificar, vai dizer qual é a porcentagem da primeira segunda ou terceira. Isso evidentemente é de certa maneira, aleatório, dependendo de um julgamento pessoal do fiscal. Mas quando se tem como pano de fundo a questão da inflação o que acontecia é que se forçava a classificação para o lado das categorias mais remuneradas" (*).

(*) Entrevista

Também se encontra evidências de outros fatos que nos levam a concluir que o programa rodoviário de Juscelino permitiu a capitalização da empresa brasileira de engenharia. O Relatório do BNDE de 1961 revela que pelo Decreto nº 41.907 de março de 1957, (que estabeleceu normas para a importação de máquinas rodoviárias), foi recomendado ao Conselho da SUMOC a reserva, nos orçamentos de câmbio relativos aos anos de 1957 a 1961, da importância de US\$ 65 milhões para aquelas importações. A distribuição desta quantia se faria da seguinte maneira: US\$ 7 milhões para o DNCR, US\$ 18 milhões para os DER, US\$ 7 milhões para as prefeituras municipais e US\$ 33 milhões para os empreiteiros do Plano Rodoviário Nacional.

Por outro lado parece se materializar no período a tendência a oligopolização do setor de construção, o que foi em grande medida estimulado pelo próprio Estado:

"Essa regra de selecionar os empreiteiros nasceu com Juscelino. É decorrente da imposição de prazos rígidos e curtos para a complementação das obras. Os casos da São Paulo-Curitiba, da Belo-Horizonte-Rio e da Belo Horizonte-Juiz de Fora são exemplos disso. Evidentemente, a medida em que a nível da Presidência da República havia metas e são assegurados os recur

so, é exigido do DNER o cumprimento dos prazos. Aí a capacidade operacional é fundamental e, a não ser que se faça uma seleção não se obtém a meta fixada. Claro, o empreiteiro sem condições de equipamento, sem condições financeiras, sem condições técnicas não deve ser contratado" (*).

Do que foi posto, fica a evidência da importância da construção rodoviária para o crescimento e consolidação da empresa brasileira no período. A construção barrageira talvez não tenha tido um impacto tão vigoroso para as firmas nacionais embora seja do governo JK um dos marcos da entrada destas empresas na construção de hidrelétricas. Para a construção de Furnas o Governo Federal decidiu que as firmas estrangeiras deveriam associar-se sempre a empresas brasileiras na construção barrageira (**). Isto veio reforçar a entrada de firmas nacionais neste subsetor, o que já vinha acontecendo no caso das hidrelétricas construídas pelo governo de São Paulo.

(*) Entrevista

(**) Ver "Aspectos Estruturais do Desenvolvimento da Economia Paulista - Construção Civil" Série Estudos e Pesquisas 21 - SEPESP, 1978.

Assim o governo JK marca o fortalecimento das empreiteiras nacionais ao mesmo tempo em que observa-se a retração do Estado na construção direta de obras públicas que passa a desempenhar "uma função mais reservada de programação, financiamento e coordenação destas obras" (*). É interessante relembrar que neste movimento têm também importância os investimentos realizados à nível estadual e que outras atividades além da construção rodoviária e barrageira se mostram importantes (construção de Brasília, construção de complexos industriais, etc...).

Como é sabido, o crescimento da economia brasileira se desacelera a partir de 1962, ano que marca o início da mais longa fase de semi-estagnação que esta economia conhece no pós - guerra (1962-1967) (**). Neste período, o investimento na indústria de transformação apresenta taxas negativas de crescimento (-2,3% entre 1962 e 1967) (***) ao mesmo tempo em que o investimento do governo não foi capaz de compensar a redução da componente privada do investimento total. Nes

(*) "Aspectos Estruturais do Desenvolvimento da Economia Paulista - Construção Civil". Série Estudos e Pesquisas nº 21 - SEP, 1978.

(**) Sobre a desaceleração no início dos anos sessenta e a semi-estagnação entre 1962-1967 ver "O Exame de Políticas Econômias Setoriais". Série Estudos e Pesquisas - 33, SEPESP-São Paulo, 1979.

(***) Dado extraído da pesquisa citada na nota anterior, p. 21.

quadro, o produto real da construção civil, considerada como um todo, apresenta-se em 1967 mais que 10% inferior ao patamar alcançado em 1962 (Ver tabela VII).

TABELA VII - ÍNDICE DE PRODUTO REAL DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO (BRASIL, 1944-76) (*).

| ANO | IPR (1949 = 100) | VARIAÇÃO ANUAL (%) |
|------|------------------|--------------------|
| 1944 | 62,8 | - |
| 1945 | 71,7 | 14,2 |
| 1946 | 88,5 | 23,4 |
| 1947 | 90,5 | 2,3 |
| 1948 | 81,0 | -10,5 |
| 1949 | 100,0 | 25,5 |
| 1950 | 103,3 | 3,3 |
| 1951 | 119,1 | 15,3 |
| 1952 | 132,0 | 10,8 |
| 1953 | 143,1 | 8,4 |
| 1954 | 140,9 | - 1,5 |
| 1955 | 151,3 | 7,4 |
| 1956 | 174,4 | 15,3 |
| 1957 | 184,1 | 5,6 |
| 1958 | 211,4 | 14,8 |
| 1959 | 216,0 | 2,2 |

Continua...

(*) Extraída da pesquisa citada na nota anterior, p. 38.

Continuação...

| ANO | IPR (1949 = 100) | VARIAÇÃO ANUAL (%) |
|-------|------------------|--------------------|
| 1960 | 210,5 | - 2,3 |
| 1961 | 234,5 | 11,4 |
| 1962 | 239,6 | 2,2 |
| 1963 | 246,5 | 2,9 |
| 1964 | 256,0 | 3,8 |
| 1965 | 197,6 | -22,8 |
| 1966 | 202,4 | 2,5 |
| 1967 | 215,0 | 6,2 |
| 1968 | 236,9 | 10,2 |
| 1969 | 276,2 | 16,6 |
| 1970 | 284,8 | 3,1 |
| 1971 | 320,3 | 12,5 |
| 1972 | 348,0 | 8,6 |
| 1973 | 400,4 | 15,1 |
| 1974 | 448,8 | 12,1 |
| 1975 | 508,3 | 13,3 |
| 1976* | 573,2 | 12,8 |
| 1977* | 625,0 | 9,0 |

FONTE: 1944/64, reestimativa do IPEA baseada nos dados da renda interna de Contas Nacionais - FGV.

1965/76, Centro de Contas Nacionais - OCS/IBRE, FGV (Conjuntura Econômica, Julho de 1977). Extraído de Werneck, 1978.

1977, Centro de Contas Nacionais - OCS/IBRE, FGV (Conjuntura Econômica, Julho de 1977).

* Dados preliminares

A retomada do crescimento econômico em 1967, assim como a expansão do investimento governamental (ver tabela VIII) permitiu à construção civil recuperar-se a partir de 1968 e apresentar um notável desempenho nos anos que se seguem (ver tabela VII).

TABELA VIII - CRESCIMENTO DA FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL DO GOVERNO ⁽¹⁾ (1968-1977) (*).

| | Em percentagem ⁽²⁾ |
|-------------|-------------------------------|
| 1968 - 1973 | 8,9 |
| 1970 - 1973 | 11,9 |
| 1973 - 1977 | 10,7 |

FONTE: Dados Brutos das Contas Nacionais, Conjuntura Econômica, Vol. 32, nº 10, outubro de 1978.

(1) Calculado em base a preços de 1970.

(2) Média anual.

No que diz respeito à construção pesada, os anos sessenta foram marcados por alguns fatos relevantes.

(*) Extraída da pesquisa citada na nota anterior, p.45.

No setor hidrelétrico, por exemplo, aprofunda-se a intervenção do Estado na geração e transmissão de energia, resguardando-se para as empresas privadas a participação através de suas instalações pré-existentes e da distribuição de energia. A aprovação do projeto Eletrobrás no início de 1961 assinala a consolidação deste padrão de articulação entre o Estado e o capital privado no setor energético. Contudo, é somente após 1964 que se explicitará, com maior clareza, os rumos da política energética brasileira:

"... é sobretudo a nova ordem institucional instalada em 1964 que vai definir os meios e objetivos para o setor de energia elétrica, colocando como fundamentais a prestação de serviços pelo custo, a criação de normas que protegessem os investimentos do processo inflacionário e medidas de fortalecimento da Eletrobrás como empresa holding...

... a política então traçada pode ser resumida nos seguintes pontos: 1) atender a demanda crescente de energia elétrica, 2) expansão financiada com recursos gerados internamente e quando necessário recursos externos, que as próprias empresas poderiam obter no exterior, 3) a tarifa deverá refletir os custos mas ao mesmo tempo servir a uma política de redução dos custos industriais básicos" ().*

(*) Araujo, H. Op.cit., pp. 114 e 118. A autora assinala que tais pontos aparecem no PAEG, no Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico (1967-1976) e no PED (1968-70).

A retomada do crescimento econômico assim como a aceleração do gasto público a partir de 1967 resultou numa vigorosa expansão do setor energético, o que estimulou, sobremaneira, o alargamento do mercado para a construção pesada. As inversões em energia elétrica sustentaram-se num patamar bastante elevado de 1967 até o final dos anos setenta (ver tabela - IV), ao mesmo tempo em que a capacidade geradora hidrelétrica, que entre 1962/67 crescera 28% quase que triplica-se entre 1967 e 1975 (*).

Por sua vez, a expansão do mercado de construção barrageira que então se verifica, foi em quase sua totalidade ocupada pelas empreiteiras brasileiras. Assim, a tendência já observada na década de cinquenta de se privilegiar as construtoras nacionais naquele mercado consolida-se de maneira inequívoca, como se pode observar na tabela a seguir.

(*) Ver a este respeito Hildete Araujo. Op.cit., p. 121.

TABELA IX - RELAÇÃO DOS PRINCIPAIS CONSTRUTORES DAS 84
BARRAGENS HIDRELÉTRICAS CONSTRUÍDAS OU EM
CONSTRUÇÃO ENTRE 1960 e 1978. (*)

| EMPRESA | Nº DE BARRAGENS CONSTRUÍDAS |
|----------------------|-----------------------------|
| 1. CAMARGO CORRÊA | 17 |
| 2. SERVIX | 14 |
| 3. MENDES Jr. | 11 |
| 4. CBPO | 7 |
| 5. A. GUTIERREZ | 3 |
| 6. TENCO | 3 |
| 7. STENOBRAS | 3 |
| 8. CBA | 2 |
| 9. N. ODEBRECHT | 2 |
| 10. MANELLA | 2 |
| 11. ESC. CONST. ENG. | 2 |
| 12. ARANHA | 2 |
| 13. CONVAP | 2 |
| T O T A L | 71 |

FONTE: Rev. Construção Pesada, dez., 78 e março 77.

Obs.: As 13 barragens restantes foram construídas por outras 16 empresas.

(*) Extraída de Araujo, H., Op.cit., pp. 129-130.

Também o setor de transportes foi atingido pelos efeitos da semi-estagnação que a economia brasileira atravessou entre 1962 e 1967. Neste quadro re-traem-se as inversões em rodovias até 1967 quando a retomada do crescimento do gasto público determina a retomada da expansão da malha rodoviária. Tal questão pode ser vista na análise do programa de obras do DNER para a década de sessenta, desenvolvida por Josef Barat:

"O processo de obras apresentou queda brusca em 1964 (cerca de 50%), seguindo uma política de recuperação nos anos posteriores. Aquela queda deveu-se, principalmente, ao rígido controle das despesas públicas [inclusive investimento] para enfrentar a situação caótica criada pelo avanço do processo inflacionário em 1963. O programa de pavimentação apresentou nos últimos quatro anos [67/70], desenvolvimento excepcional, atingido, em 1970, a ordem de 2.500 km de crescimento anual. Naquele ano, segundo estimativas do DNER o Brasil apresentava uma rede federal implantada com extensão aproximada de 54 mil quilômetros. Somente no âmbito federal, a extensão de rodovias pavimentadas atingia quilometragem da ordem de 24 mil. Cabe ressaltar que, em 1960, esta extensão era de apenas 7.600 quilômetros" ().*

(*) Barat, Josef - A evolução dos transportes no Brasil. IBGE, Rio de Janeiro, 1978, p. 67.

A retomada do crescimento rodoviário prossegue pelo menos até 1976 quando se verificam os primeiros sinais de retração do investimento público no setor. Assim, o final dos anos sessenta e a primeira metade da década de setenta, são marcados por uma expansão significativa da malha rodoviária. Tal expansão somada aos investimentos em transporte aéreo (aeroportos) e marítimo (portos) resulta num vigoroso alargamento do mercado para a construção pesada. Ainda aqui, da mesma forma que na construção hidrelétrica, as empreiteiras brasileiras foram responsáveis pela ocupação do mercado.

Sobre a importância da expansão do mercado de obras de infra-estrutura neste período encontramos a seguinte afirmação em pesquisa do Secretário da Economia e Planejamento do Estado de São Paulo:

"Cresceu e aprimorou-se, o subsetor de infra-estrutura ou de construção pesada, alimentado por vultosas inversões públicas no trinômio energia, transportes e saneamento, adicionando-se a construção de viadutos, elevados e túneis nas grandes cidades.

Obras como as usinas hidrelétricas de Ilha Solteira e Jupia, a transamazônica, a Imigrantes, a ponte Rio-Niterói, o Metrô de São Paulo, os pólos petro

químicos, as redes de comunicações ou os aeroportos geraram excepcional demanda para a construção pesada" ().*

Na ocupação deste mercado, consolidam-se as grandes empresas brasileiras de engenharia, ao mesmo tempo em que afirma-se a hegemonia do capital privado nacional na construção pesada. Por sua vez, o Estado afasta-se, quase que totalmente, da execução direta das obras para afirmar-se, tão somente, como o grande financiador e demandante das obras de infraestrutura.

(*) SEPESP - Estudos e Pesquisas - 21, p. 65.

I.2 - A HEGEMONIA DA EMPRESA NACIONAL NA CONSTRUÇÃO PESADA

As considerações desenvolvidas no item anterior mostram que ao longo da história da construção pesada no Brasil, observa-se alterações significativas na relação construtor-demandante. Queremos dizer que de um período onde é clara a hegemonia de construtoras estrangeiras, evolui-se para o atual predomínio da empresa nacional, passando-se por um momento onde o Estado tem importância como construtor direto. Este movimento está, por sua vez, intimamente articulado à evolução da demanda por obras de infra-estrutura que perde, principalmente a partir dos anos trinta o caráter privado. O Estado já se tornou, na entrada da década de cinquenta, o responsável pelo grosso da demanda para o setor.

Assim, a partir da inegável evidência de que o desenvolvimento de capitalismo no Brasil permitiu a consolidação de um conjunto de empresas nacionais que se tornam hegemônicas no setor construção pesada, somos levados a crer que, na mesma medida em que o Estado brasileiro teve como tarefa construir um suporte infra-estrutural sob a forma de capital social básico, reservou, em contrapartida, o mercado de obras públicas para a iniciativa nacional. Disto resulta uma

questão que, inevitavelmente, deve ser enfrentada: por que foi possível resguardar para o capital privado nacional o setor da construção pesada? As considerações que se seguem não pretendem respondê-la por inteiro mas, tão somente, abrir a discussão e revelar a medida de sua importância.

Como é sabido, um dos obstáculos com que se defronta o capital privado nacional de países de desenvolvimento capitalista tardio, cristaliza-se na magnitude da massa de capital necessária para fazer frente aos investimentos iniciais demandados por determinadas atividades. Isto porque o desenvolvimento do capitalismo no plano mundial impõe, na maioria dos setores da economia, a necessidade da empresa já nascer grande, o que muitas vezes, aliado, desde logo, o capital privado nacional tendo em vista suas pequenas possibilidades de mobilização de capital.

No que diz respeito a construção pesada, podemos afirmar que tal problema se apresenta em menor proporção, sendo possível à uma firma percorrer o percurso pequena - média - grande empresa. Algumas características específicas da atividade da construção explicam este fato. Primeiramente existe no setor a possibilidade de se fragmentar obras ou de se

contratar empresas para serviços específicos. Uma obra rodoviária, por exemplo, pode ser desembrada em vários lotes, o que possibilita a uma empresa obter contratos que não exigem grande mobilização de capital. Por outro lado, diferentemente do que acontece em outros setores, a construção vende antes de produzir e nesta condição, a mobilização de capital pode ser concretizada após a obtenção da obra. Além disto, algumas vezes, garantir um contrato pode também significar recursos prévios para aquisição de equipamentos. Existem indícios de que no nascedouro da engenharia nacional muitas firmas se beneficiaram deste expediente, o que se pode constatar nas declarações de um ex-diretor do DNER:

"O que às vezes acontecia, dependendo da empresa e dependendo do engenheiro que comandava a obra junto ao DNER, era um adiantamento. O sujeito assinava um contrato, digamos, de 10 milhões de cruzeiros para executá-lo em um ano. Então dava-se um adiantamento de dois milhões de cruzeiros, com os quais a empresa ia girar, ia comprar equipamento".

Soma-se a estas peculiaridades o fato da rotação do capital fixo tender a ser, no setor, bastante rápida. Assim, podemos simular uma operação onde a empresa obtenha um determinado contrato, que

não demande grande imobilização de capital, compre os equipamentos necessários, execute a obra e tenha, no final do percurso, parcela substancial do capital adiantado reconvertido em capital-dinheiro.

Por sua vez, a questão tecnológica parece não representar, no setor, uma barreira à entrada. Além da tecnologia vir embutido no equipamento, é possível absorver técnicas de construção na própria atividade de construir. Se determinadas obras exigem conhecimentos técnicos mais avançados, existe sempre a possibilidade de se contratar consultoria ou associar-se a firmas estrangeiras. Ademais, no caso brasileiro, encontramos a presença de determinadas atividades que além de decisivas (construção rodoviária por exemplo) não apresentam, por natureza, grandes barreiras tecnológicas.

Desta forma, desde que uma empresa for capaz de assegurar, continuamente, uma boa carteira de obras, é possível supor que ela consiga evoluir de pequena a grande empresa. No caso brasileiro, como vimos na seção anterior, há evidências inegáveis que o grosso das grandes empresas nacionais cumpriram aquela trajetória.

Se aceitarmos a hipótese de que para o crescimento e consolidação de uma empresa basta a garantia de uma boa e contínua carteira de obras, nossa investigação deve necessariamente se deslocar para uma outra questão: o que determina a possibilidade de uma firma obter aquela carteira? Evidentemente a resposta para esta questão passa pela análise das formas que assume a concorrência intercapitalista no setor.

Também neste caso, as alterações verificadas na natureza da demanda (privada-pública) parecem ser decisivas para entendermos como se opera a concorrência no setor, visto que, a nosso juízo, a aquelas alterações acabam por determinar distintas formas de sua regulação.

Na tentativa de esclarecer a afirmação anterior, começaremos por reproduzir algumas considerações desenvolvidas em Pesquisa da Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo acerca da importância da natureza da demanda (privada ou pública) na determinação do preço das obras e do lucro das empreiteiras. Enquanto a demanda é privada, " as obras de construção pesada deveriam guardar estreita relação com a maximização dos lucros das empresas que

lhes demandavam os produtos: barragens, portos estradas de ferro, serviços de água e esgoto, etc. Neste sentido, a construção pesada seria um custo do investimento total e, dessa forma, deveria comportar-se também capitalisticamente, buscando maximizar, no âmbito dos seus processos produtivos, o lucro e o aumento na sua produtividade do trabalho. Ao Estado caberia o papel de avalista dos empréstimos internacionais para a viabilização de tais empreendimentos" (*).

Na medida em que o Estado assume o papel de principal demandante, tal quadro muda radicalmente visto que "os recursos para as obras públicas já não seriam na forma de capital, mas de impostos, enquanto que as inversões seriam feitas, algumas vezes, o fundo perdido, isto é, sem visar ao lucro e, portanto, sem a obrigatoriedade de fazer com que os custos de suas inversões retornassem ao Estado, de forma ampliada" (**). Assim, o caráter público da demanda implica em que a determinação do preço das obras não guarde relação com a lucratividade das empre

(*) Aspectos Estruturais do Desenvolvimento da Economia Paulista: Construção Civil. Série Estudos e Pesquisas 21. São Paulo, 1978, p. 24.

(**) Aspectos Estruturais do Desenvolvimento da Economia Paulista: Construção Civil. Série Estudos e Pesquisas 21. São Paulo, 1978, p. 24.

sas ou órgãos que as demandam. No caso da construção rodoviária e de hidrelétricas, segmentos decisivos para o desenvolvimento da engenharia nacional, as economias externas e o preço das tarifas não influenciam, em nenhuma medida a fixação do preço da construção. Em se tratando de obras rodoviárias, a inexistência da produção de insumos deixa patente este fato. Por sua vez, no setor de hidrelétricas é muito difícil pensar a existência de qualquer relação entre preços das tarifas e custos da construção. Somente após 1964 o governo introduz a "verdade dos preços" sem contudo deixar de praticar preços políticos para o consumo industrial.

Por outro lado, a partir do momento em que o Estado passa a ser o grande responsável pela demanda e financiamento das obras públicas, cristaliza-se a dependência da construção pesada para com o mesmo o que "se traduz, primordialmente, no fato de que seu ritmo de expansão fica limitado pela capacidade de gastos do setor público e portanto, ao nível da receita fiscal e ao tipo de condução política econômica" (*).

(*) O Exame de Políticas Econômicas Setoriais. Série Estudos e Pesquisa 33. SEPESP - São Paulo, 1979, p. 133.

Neste quadro, resta investigar como se regula a concorrência entre as construtoras e conseqüentemente como se determinam os preços e o lucro no setor.

Sem pretender desvendar definitivivamente tais questões que exigem, desde logo, fôlego teórico superior as nossas possibilidades, levantaremos, a seguir algumas hipóteses que devem ser entendidas como o resultado preliminar e limitado de nossas reflexões. Neste sentido, julgamos pertinente começar pela evidência de que a trajetória da construção pesada nacional, resultou na oligopolização do setor, isto é, na emergência de um conjunto de firmas que detem parcela substancial do mercado. Tal fato pode ser constatado na tabela a seguir.

TABELA X -
GRAU DE CONCENTRAÇÃO (FATURAMENTO) (*)

| Ano | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 |
|------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| $\frac{1}{100}$ | 15,0% | 11,9% | 9,4% | 9,8% | 8,8% | 7,1% | 8,1% | 10,0% | 10,5% |
| $\frac{5}{100}$ | 33,6% | 32,0% | 29,7% | 29,2% | 28,6% | 30,6% | 33,5% | 39,2% | 39,2% |
| $\frac{10}{100}$ | 46,1% | 47,3% | 47,2% | 47,7% | 45,7% | 47,9% | 49,0% | 53,9% | 52,7% |
| $\frac{15}{100}$ | 55,7% | 57,8% | 57,8% | 57,5% | 56,3% | 59,1% | 56,6% | 63,5% | 62,3% |
| $\frac{20}{100}$ | 62,4% | 67,1% | 65,6% | 64,9% | 64,0% | 66,8% | 66,3% | 70,0% | 69,2% |

(*) Os índices apresentados foram calculados a partir dos dados sobre faturamento das cem maiores empresas que atuam na construção pesada, publicados anualmente pela revista O Empreiteiro. Constam da lista somente empresas que atuam no setor de obras públicas (Transporte, Energia e Saneamento) com pelo menos 10% de seu faturamento neste setor. Para efeito de nossa investigação o cálculo, tal qual foi realizado, apresenta dois problemas. Primeiramente o faturamento das empresas não se refere somente à construção pesada. Em segundo lugar os índices foram calculados sobre uma amostra de 100 empresas. Tal se deu na medida em que foi, de todo impossível obter amostras mais amplas e para um maior número de anos. Nestas condições há sempre a possibilidade da concentração observada estar ocorrendo apenas no interior da amostra e não para o setor como um todo. Por julgarmos, porém, tal hipótese bastante inverossímil, usaremos a hipótese da concentração.

Se considerarmos os índices que mostram a participação das cinco, dez, quinze e vinte maiores empresas no faturamento total das cem maiores, observamos uma tendência levemente ascendente na concentração. Entretanto, o mais importante se traduz nos altos graus de concentração encontrados.

Tendo como um dado a oligopolização do setor, voltemos à questão da concorrência no mercado de obras de infra-estrutura.

Para iluminar a problemática, consideramos apropriado colocar, de início, as considerações teóricas sobre a formação de preços em condições não competitivas, desenvolvidas por Possas em sua tese de mestrado:

"A concorrência entre capitais, seja qual for a forma que assuma, exprime essencialmente relações de poder. O capital, como relação social, estabelece relações de poder que se exercem fundamentalmente sobre o trabalho, ao qual submete no processo de produção, secundariamente sobre os outros capitais, na disputa pela apropriação do lucro. Na imagem usada por Marx, em condições de livre concorrência "cada capital particular deve ser considerado apenas fração da totalidade do

capital, cada capitalista acionista efetivo da empresa global, participando do lucro global na proporção da respectiva cota" [1]. Nestas condições, em que a propriedade das "ações" da empresa global capitalista" está diluída entre inúmeros "acionistas minoritários", subsiste a igualdade qualitativa entre capitais, pré-condição da tendência à equalização das taxas de lucro. Entretanto, a desproporção de volume dos capitais a partir de certo ponto rompe este equilíbrio de poder, em termos tanto da apropriação do excedente quanto do controle do processo de produção e circulação do capital. Assim, as relações entre capitais assumem explicitamente a forma de relações de poder [2], que eram apenas obscurecidas pela equivalência dos capitais individuais.

[1] K. Marx, *O Capital* (trad. port.), Livro III, Civilização Brasileira, Rio, 1974, cap. XII, p. 236.

[2] Isto tem repercussão da maior importância em outros níveis que não o estritamente econômico, desde que não são só internalizam no econômico relações de poder, como projetam os conflitos entre interesses econômicos diretamente no interior do Estado, que passa a assumir permanentemente o papel de mediador e negociador de grupos de interesses econômicos. Tais implicações, entre outras, fogem ao alcance desta Introdução.

Esta ruptura se manifesta concretamente em vários planos distintos, ao nível econômico. Traduz-se, em primeiro lugar nos vários ramos de produção, em consequência não apenas da menor mobilidade do capital — introdução de "barreiras à entrada" (e à "saída") dos capitais nos ramos monopolizados —, conforme já havia notado Hilferding [3], mas por uma série de outras condições, como o acesso a tecnologia, crédito, matérias-primas, mercados — enfim, vantagens que representa a diferenciação do poder entre os capitais e, em última análise, de possibilidades de apropriação do lucro. Pode-se então colocar a seguinte questão: se a "lei objetiva do preço" se impõe através da concorrência", e a eliminação da concorrência em preços "elimina com ela o único meio com que se pode realizar uma lei objetiva de preços"; com isso, a própria taxa de lucro seria, aparentemente, indeterminada objetivamente [4]. Mas é evidente que os preços (e as taxas de lucro) nos ramos monopolizados, embora administrados, nem por isso deixam de ser determinados segundo princípio regulados objetivamente. De acordo com Hilferding [5], o que se estabelece é uma situação de "equilíbrio" (no sen-

[3] R. Hilferding, *op.cit.*, p. 205. O Tamanho das escolas de produção e em particular o volume do capital fixo são os elementos principais.

[4] *Idem*, cap. XV, p. 257.

[5] *Idem*, p. 260.

tido de que as diferenças não tendem a ser eliminadas| com taxas de lucro diferenciadas, mas altas nos setores monopolísticos, com modificações nos preços de produção segundo a maior ou menor influência dos preços monopolísticos sobre os custos dos demais setores. Deste modo, o limite superior para a elevação dos preços dos monopólios seria dado por duas condições: evitar uma redução importante na demanda e garantir uma taxa de lucro mínima para as indústrias competitivas" ().*

Em se tratando da construção pesada, dificilmente poderíamos falar em limite superior para os preços determinado pela redução da demanda e taxa de lucro mínima para as indústrias competitivas. Como vimos, a demanda por construção, por seu caráter público, pode ser considerada exógena e o preço das obras não guarda relação com o preço de seus possíveis insumos, o que desfaz qualquer possibilidade de esmagamento das taxas de lucro das empresas que os demandavam via aumento de preço das obras.

Neste quadro, somos levados a supor que no setor o "poder de monopólio", entendido enquanto capacidade de administrar preços e taxas de lucro é, sobretudo, uma variável política. Assim, na medida em que se obser

(*) Possas, Mário. "Estrutura Industrial Brasileira: Base Produtiva e Liderança de Mercados" - Tese de Mestrado - UNICAMP, 1977, (mimeo)

va a "estatização" da demanda, politiza-se, em contrapartida, a concorrência que passa a ser regulada no interior mesmo do Estado.

Portanto, obter uma boa e contínua carteira de obras, requer, inevitavelmente, sólidas articulações políticas. Dentro desta perspectiva, o crescimento das empresas e a oligopolização do setor devem ser entendidas mais como resultado "de sua profunda imbricação com o Estado e menos pelo caráter endógeno de seu próprio processo de acumulação" (*).

A discussão em torno da ausência ou presença da produção de excedente na atividade do setor não nos parece fundamental para efeito de nos

(*) Aspectos Estruturais do Desenvolvimento da Economia Paulista. Série Estudos e Pesquisa - 21, São Paulo, 1978, p. 26.

sa reflexão (*). A nosso juízo a questão decisiva se traduz na regulação política da concorrência que revela, por sua vez, a importância nuclear da instância política na determinação do poder de acumulação das empresas

(*)A pesquisa anteriormente citada colocada tal discussão nos seguintes termos - "Na contabilidade das empresas, os diferenciais entre os valores das obras e seus custos aparecem como lucro. Aqui abre-se um leque de indagação que pode conduzir a, pelo menos duas formulações. A primeira delas é de que esses lucros não sejam mais que uma transferência de impostos do Estado que, na construção pesada, tomam a forma de capital. O processo poderia se dar at como se tratasse de um setor cuja função é retirar parte do excedente sob a forma de imposto e convertê-lo privativamente em capital, mas ainda não seria completamente evidente, pelo menos do ponto de vista teórico, que esse subsector seja por si mesmo produtor de excedente ou, em outras palavras, poder-se-ia pensar que não se defronta com um capital se valoriza a si mesmo.

A segunda formulação seria bem mais audaciosa e partiria do pressuposto de que o Estado, no capitalismo monopolista, ou o Tesouro Público, em suas diversas formas (impostos, ORNs, LTNs, crêditos, isenções, deduções fiscais, etc), funcionaria como uma espécie de capital financeiro geral que seria o pressuposto de qualquer atividade econômica, buscando por si, próprio, sua autovalorização. Nesse caso, a construção pesada, agora de propriedade privada, seria apenas uma das formas de esse capital financeiro geral aparecer como pressuposto de sua autovalorização, assumindo concretamente as formas dos processos produtivos da construção civil, enquanto a autovalorização tomaria a forma de capital produtivo no interior da construção civil ou, no caso, da construção pesada".

Se isto é correto, somos levados a admitir que estamos na presença de um setor onde a natureza do capital é predominantemente mercantil, isto é onde o "privilégio político" garantido na articulação da firma com o Estado condiciona, em grande medida, a possibilidade do lucro.

Claro está, que a partir do momento e que se cristaliza um conjunto de grandes empresas com "poder de mercado", outras variáveis como a competência técnica, administrativa, etc... passam ter peso na concorrência. Entretanto, é importante sublinhar que em se tratando de construção pesada a articulação política parece ser um atributo prôvio para que uma determinada empresa possa alcançar um patamar onde o "desempenho econômico" se torne um dado significativo.

Na tentativa de evidenciar a pertinência das idéias desenvolvidas anteriormente, passaremos em seguida a reproduzir declarações emitidas por engenheiros, empresários, homens da administração pública, com larga experiência adquirida ao longo da evolução da construção pesada no Brasil. Tais declarações foram obtidas através da leitura sistemática das revis

tas especializadas e entrevistas (*) que efetuamos em nossa pesquisa.

Sobre a importância da articulação política para o bom desempenho da empresa encontramos algumas evidências na desestruturação de algumas firmas que chegaram, a ocupar em alguns períodos, posição de destaque no setor.

*"Voce quer ver uma empresa que foi para o brejo porque não teve boas relações políticas? Foi a Rabello. A Rabello era ligadíssima ao Juscelino; construiu Brasília, construiu a São Paulo-Curitiba, construiu a Belo Horizonte-São Paulo, etc... Era amiga do Juscelino. Sua queda começou com Jânio Quadros, se completando com a Revolução de 1964" (**)*

E mais:

"Nessa nossa área o esquema político funciona. Então o Marco Paulo Rabello (presidente da Rabello) tinha bom relacionamento com Juscelino. Nesta época, houve um boom de obras em todos os setores e o

(*) As entrevistas que efetuamos foram algumas vezes gravadas e transcritas. Sempre que reproduzimos declarações obtidas nestas entrevistas apenas indicaremos a forma de sua obtenção, sem contudo revelar o nome do entrevistado.

(**) Entrevista.

Marco fez uma senhora empresa. Ele era um senhor empresário. Posteriormente, em decorrência, deste fato, com a revolução de 64, o Marco ficou de certa maneira marginalizado em termos políticos. Isto devido especificamente a suas vinculações pessoais com Juscelino. Então ele foi muito podado, muito cortado" (*).

Sobre a mesma problemática:

"Como nosso cliente é o governo, os aspectos políticos influem de maneira decisiva... Existia aqui [Rio de Janeiro] uma empresa - quando ainda não se falava muito de construção rodoviária - muito importante. Chamava SBU (Sociedade Brasileira de Urbanismo). Essa empresa foi fundada em 1932 pelo Paulo de Frontin e era a mais importante aqui no antigo Estado da Guanabara, antigo Distrito Federal. A SBU cresceu brutalmente. Fez de tudo aqui: Cristo Redentor, estrada da Tijuca, Viaduto das Canoas, forte de Copacabana, toda a pavimentação de concreto destas estradinhas, canal que liga a Lagoa ao mar, etc... Era uma empresa muito grande para a época. Para voce ter uma idéia de como esse negócio de política influi, a SBU era preliminarmente, ligada ao Getúlio e, em consequência, àquele grupo PSD que governou por longo tempo o Distrito Federal. Quando La-

(*) Entrevista.

cerda foi eleito governador na Guanabara a SBU tinha com o governo do Estado, 28 contratos de obras. Seis meses depois tinha um. Fechou, é claro. São questões absolutamente políticas" (*).

Ainda sobre a questão:

"Voce quer um outro dado, de um outro empreiteiro, nas mesmas condições? Foi um grande empreiteiro aqui na Guanabara, que eu conheço, porque inclusive trabalhou muito em estradas de rodagem - o Quatroni. Pois o Quatroni tinha uma senhora empresa. Foi ele quem fez o túnel Rebouças. Quando o Lacerda assumiu o Governo do Estado estava contratando com ele. E não deu outra. Tiraram-lhe o Túnel Rebouças e ele faliu" (**).

As declarações reproduzidas anteriormente, não deixam muitas dúvidas acerca da importância decisiva da articulação política na definição dos destinos de uma empresa. Entratanto, não se esgotam aí as evidências de tal fato. Basta centrarmos nossa atenção nas formas que assume a concorrência no setor para nos depararmos com questões de natureza política como a seleção prévia de empresas para determinadas obras.

(*) Entrevista

(**) Entrevista

"Sempre houve seleções prévias.

Nos Estados houve alguma coisa, como havia no D.N.E.R. Quer dizer, um governo estadual tem no seu Estado uma empresa que deseja atender porque inclusive ela contri
bui para a companhia eleitoral. Isto existe. Então ele vai montar um edital de uma determinada obra para uma empresa ganhar. Ele chega para a empresa e diz: quais os atestados que voce tem? Ela responde. Ele, em consequência inclui isto no edital" (*).

Neste quadro, como já observamos no item anterior, existem claras indicações que a pró
pria oligopolização do setor foi, em certa medida, es
timulada e promovida pelo Estado. Para reforçar esta idéia tomemos a declaração de um ex-diretor do D.N.E.R.:

"Quando assumi a direção do DNER, fiz o seguinte: eu estabeleci uma meta de construção, digamos, eram 10 mil quilômetros de estradas. Isso dá uma pavimentação de uns 6 mil quilômetros. Tinha respaldo financeiro no Congresso. Agora, esse plano era muito grande. Era um plano que necessitava, para a sua execução, do concurso de 90% da força de trabalho das empresas de construção do Brasil. E eu não podia deixar que as licitações fossem licitações de guerra,

(*) Entrevista

licitação de briga. Porque eu ia terminar o contratando para determinado trecho por um preço que o próprio empreiteiro ia verificar depois inexecuível e eu não ia ter continuidade na obra. Assim eu não iria ter a obra que eu precisava no prazo estabelecido. Então eu intervi no processo. Eu fazia o seguinte: esse plano implicava na implantação e pavimentação de umas 15 roduvias federais, espalhadas pelo Brasil afora. Em cada rodovia dessas eu fiz uma concorrência pública, para um determinado trecho grande. E exigí, para participar dessa concorrência determinados atestados, altos. De modo que para esses quinze lotes grandes, eu teria no Brasil, que atendessem a estes atestados, apenas uns 10 empreiteiros. Assim eu chamei esses 10 empreiteiros, para uma reunião, e disse: "Peguem lãpis e papel: seu fulano vai pagar o trecho tal, seu fulano o outro..." E determinei o preço a ser pago em cada um vendo a tabela, os descontos, etc. E fiz as concorrências, onde os empreiteiros, naturalmente, seguiram mínhas instruções. Uma vez feitas essas concorrências, eu consegui com o Presidente da República um decreto que me permitia contratar, sem concorrência, o resto da estrada, pelo preço que eu obtive na concorrência pública. E aí eu distribuí os lotes" (*).

(*) Entrevista

Por outro lado, como já observamos, na medida em que se consolida um conjunto de grandes empresas construtoras, outras variáveis adquirem importância para a definição das concorrências, o que não significa que a articulação política deixe de ser relevante. Tais variáveis tendem, em grande medida, a reforçar o poder de mercado daqueles empresas, o que pode ser observado na construção de barragens onde a capacitação técnica se revela como uma barreira à entrada. Na verdade, somente algumas poucas firmas construtoras tem acesso a este mercado, sendo por isso mesmo, conhecidas como barrageiras. Sobre a questão afirma Márcio Almeida em sua tese de mestrado: "a construção de grandes obras hidroelétricas, e respectivas barragens, por seu volume de obra, constitui-se em um setor especial da construção pesada. A dimensão da obra impõe uma capitação técnica empresarial diretamente vinculada com o custo orçado do empreendimento, e somente têm acesso ao mercado as empresas cujo volume teórico de construção tenha se conformado à base de experiência prévia similar. Dessa maneira, a indivisibilidade da demanda a progressiva complexidade tecnológica e o próprio tamanho mínimo da empresa se constituem em barreira "técnica" à entrada neste submercado específico. Assim, no nível técnico, a indivisibilidade da demanda impede que firmas de tamanho pequeno possam obter uma fatia proporcional no mercado, adquirindo progressivamente a necessária capitação técnica a fim de se viabilizar para a participação em concorrência de obras de maior porte.

4223/13C

Portanto, pode-se observar, ao nível técnico, um círculo vicioso de barreira à entrada onde as grandes empresas são as únicas que preenchem as exigências legais de experiência anterior imposta pelos contratantes e, portanto, a divisão de mercado entre as empresas estabelecidas reproduz periodicamente a estrutura vigente" (*).

A importância da variável política mesmo em se tratando da construção barrageira pode ser observada na relação das empresas responsáveis pela construção das hidrelétricas da CESP. A partir do momento em que o Governo do Estado de São Paulo intervem na produção de energia, somente quatro empresas de engenharia passam a ser responsáveis pela construção das barragens e usinas hidrelétricas (**).

Um outro aspecto que se torna relevante a partir da emergência das grandes empresas no setor se manifesta na facilidade de acesso a crédito no exterior por parte destas mesmas empresas. Tal questão

(*) Almeida, M. Estado e Energia Elétrica em São Paulo: CESP um estudo de caso. Tese de Mestrado, UNICAMP, 1980, p. 324(mimeo)

(**) Márcio Almeida em sua Tese de Mestrado registra este fato, concluindo que ele revela que a opção da CESP por algumas empreiteiras "certamente ultrapassa a esfera técnica-econômica das relações de concorrência". Op.cit., p. 328.

acaba por pesar na concorrência na medida em que estas firmas são capazes de montar "pacotes" para a construção de determinadas obras e por conseguinte garantir para si, com antecedência, as obras civis. Um exemplo de tal operação pode ser vista a seguir:

"A C.R. Almeida, por exemplo, construiu a maior obra ferroviária que já foi feita neste país por uma única empresa: a Estrada de Ferro Central do Paraná. Construiu inteirinha: terraplenagem, pontes, viadutos, estação, enlaces, dormentes, trilhos, sistema de comunicações. A estrada de ferro foi entregue como um pacote pronto. Isso foi com financiamento, conseguido pela C.R. Almeida, através do Governo do Estado, com o pessoal de Israel e o Morgan Guaranty Trust. Então, montou-se esse pacote, que na época foi 150 milhões de dólares. Porém, a C.R. Almeida evidentemente arranjou o empréstimo e ela, C. R. Almeida, executou a obra. O empréstimo foi dado ao Governo do Estado do Paraná para pagar a C. R. Almeida. Naturalmente tinha uma margem de negócio para o C. R. Almeida, acertada com os banqueiros por fora para que eles pudessem dar boas condições e então a C. R. Almeida ficou com boas ligações: Grupo Morgan, Israel" (*).

(*) Entrevista

Do que foi posto, fica a impressão que as ligações financeiras a nível internacional, as quais somente tem acesso as grandes empresas, podem ser um fator decisivo para a obtenção de uma obra.

"A nível financeiro internacional todas (grandes empresas) tem ligações. E necessariamente, sem o quê, não dá. Voce veja por exemplo: o setor de hidroelétrica. No setor de hidroelétrica, o que está planejado, a nível de projeto, não de projeto final de engenharia, mas a nível de projeto básico, tem uma importância muito grande, principalmente na área da Eletronorte. Tem lá, já, neste esquema, uma coisa da ordem de 8 a 9 milhões de dólares. A Eletronorte por sua vez, está muito interessada em realizar essas obras. O engenheiro-chefe da Eletronorte está louco para fazer uma barragem se realizar, inclusive, fazendo a barragem. Mas não tem como arranjar esse dinheiro a nível interno. Então, é claro, que uma empresa como a nossa vai tentar movimentar um esquema no exterior, com o apoio político interno, para que o Governo brasileiro aceite este empréstimo. E simultaneamente outro com a Eletronorte um esquema de, em havendo a concorrência, que ela seja beneficiada. Esse tipo de operação todos nós tentamos e alguns conseguiram" ()*

(*) Entrevista.

Nestas condições, não parece estar longe da verdade, a idéia de que as grande empresas de engenharia, podem interferir, em certa medida, na criação de sua própria demanda:

"Existem duas posições fundamentais e regras básicas. O bom empreiteiro é aquele que faz duas coisas: primeiro, cria a obra. Você criando a obra, ela é sua ao nascer; a concorrência é outro papo. E funciona em 90% dos casos. Isso é a primeira regra. Segunda regra, é a seguinte - essa já numa fase posterior - bom empreiteiro é aquele que a transforma num bom negócio. Porque contrato de obra, qualquer um tem. Fazer deste contrato um bom negócio, esse é o bom empreiteiro. Porque não existe nenhum contrato que termine como começou. Não tem um" ().*

Sobre a possibilidade de transformar o contrato obtido num bom negócio ouvimos a seguinte declaração.

"A C. R. Almeida entrou, numa determinada concorrência, com um preço da ordem de 7 bilhões. A Mendes entrou com 7 bilhões e meio, a Cetenco entrou com 7 bilhões. A Camargo ganhou a concorrência com quatro bilhões. A preços iniciais da obra, porque voce para ter

(*) Entrevista.

uma referência utiliza os preços iniciais. A preços iniciais o contrato da Camargo era de 4 bilhões. Entretanto, entre outras coisas a Camargo conseguiu botar la dentro uma eclusa de 300 milhões de dólares. Esse foi aquela segunda etapa que eu falei. De transformar um contrato em um bom negócio. O contrato ele pegou por um preço que o levaria a falência. Não dava para perder 3 bilhões de cruzeiros. Depois então que já pegara esse contrato, mudou e incluiu a eclusa (*).

Na medida em que se observa a possibilidade das empresas interferirem na criação de sua demanda e que, por outro lado, o demandante é o Estado, evidencia-se a singularidade do padrão de concorrência do setor, manifestada em seu caráter eminentemente político.

Não é por acaso que encontramos, com espantosa regularidade, reclamações de pequenos e médios empresários e seus representantes contra os "previlégios" das grandes empreiteiras.

Do engenheiro Hermano Cezar Jordão Freire, diretor-presidente da ESUSA, temos a seguinte declaração: "No governo anterior (Geisel), o que se viu foi

(*) Entrevista

um pequeno grupo de firmas protegidas de tal forma, que se criaram obras, única e exclusivamente, para mantê-las atuantes. Em muitos casos, elas venciam concorrências que tinham quase que uma meta ostensiva: a de propiciar que continuassem operando em grande escala. Isso levou quase a exaustão as firmas de médio e pequeno porte, em favor deste grupo privilegiado" (*).

Do deputado federal Horácio Ortiz, ex-empregado e ex-administrador público (diretor-técnico do DNER): "A filosofia dos últimos governos, influenciada pelas grandes empresas, vem resultando em concorrências dirigidas que na verdade são pseudo concorrências" (**).

Do Oswaldo Stecca, ex-presidente da Associação Paulista de Empreiteiros de Obras Públicas: "Somos pela livre iniciativa e achamos que a concentração de obras em um número pequeno de firmas prejudica esse regime que defendemos, favorecendo a monopolização do mercado construtor.

De José Carlos de Almeida Guedes, diretor-técnico da Construtora Radial e presidente da APEOP: "Num mercado carente de obras como o nosso, prin

(*) O Empreiteiro "Uma empresa com idéias compatíveis com a realidade". Ano XI, nº 141, outubro de 1979, p. 17.

(**) O Empreiteiro "Quando vamos moralizar as concorrências" ANO XI, nº 138, julho de 1979, p. 96.

cipalmente com os cortes de orçamento do governo, está havendo uma divisão injusta do bolo de investimento para as pequenas e médias. Eu não diria que está havendo um prejuízo total das pequenas e médias, mas o processo é um pouco injusto. O que existe hoje é muito preconceito pelo lado do governo. Até inocentemente, o governante tem uma tendência de achar que o empresário mais poderoso dá mais confiabilidade na execução da obra. Isso é um preconceito descabido porque existem maus empreiteiros entre as grandes empresas e maus empreiteiros entre as pequenas empresas. Eu acho que aquilo que se costuma chamar de "clube de barrageiros" tem um legítimo direito de ser aquinhoadado com uma fatia compatível de obras no Brasil pois eles são verdadeiros patrimônios nacionais que possuem equipes enormes, adquirem quantidades enormes de materiais alimentando todo um processo industrial. As grandes empreiteiras não são bichos-papões que estão assambarcando o mercado. Quem cria a elitização não são as grandes empreiteiras. Este conceito é falso. Quem cria este conceito é o próprio governo que acha melhor dar um recapeamento da Via Anchieta para a Camargo Corrêa ao invés de dar a obra para uma empreiteira de 1 milhão de cruzeiros de capital.

Existe o preconceito e eu, como presidente da APEOP, procuro o diálogo com as autoridades. A grande empreiteira tem de ficar na barragem. Não

tem cabimento o médio e pequeno empreiteiro in fazer barragem. Mas nós estamos pleiteando junto a CESP que os serviços auxiliares de construção junto às barragens do Pontal do Paranapanema sejam abertos para as pequenas e médias empreiteiras (*).

O conjunto das delcarações apreen-
tadas até aqui, corroboram, do nosso ponto de vista, as hipóteses levantadas acerca da importância nuclear da instância política no setor da construção pesada. Assim, julgamos que a hegemonia da empresa nacional neste setor pode ser entendida a partir de duas questões fundamentais. Primeiramente, na atividade da construção não se observa "barreiras à entrada" pelo lado da tecnologia e necessidade de mobilização de capital. Ao mesmo tempo, ao que tudo indica, resguardar o mercado de obras públicas para o capital privado nacional parece ter sido uma opção política. Nesta perspectiva, toma sentido a idéia de que se solidificaram, ao longo do desenvolvimento capitalista brasileiro, diversos pactos que compatibilizam interesses de inúmeras frações de capital. Um destes pactos, como afirma Carlos Lessa soldaria "em uma ampla frente de interesse o bloco da grande engenharia nacional com amplas frações de capital industrial nacional e estrangeiro. O investimento público tradicional - notadamente na área de

(*) O Empreiteiro. "Falta um parceiro". Ano XII, nº 150, junho de 1980, p. 16.

transportes — e a parte dos investimentos de algumas empresas estatais, se traduzem em ampliada demanda para a grande engenharia nacional. Esta se articula com diversas frações de capital industrial fornecedor de materiais e, pelo volume de emprego que gera direta e indiretamente, com a indústria de bens finais de consumo" ().*

A ocupação do mercado brasileiro de obras de infra-estrutura permitiu à empresa nacional alcançar maturidade técnica-administrativa requerida para o seu ingresso na concorrência internacional. Além do mais, nesta ocupação solidificou-se um padrão de articulação Empresa-Estado que se por um lado evidencia a face dependente da empresa nacional para com o aparelho estatal, revela por outro lado a medida de sua força. Entendemos que é a partir desta articulação que se pode lançar ~~luz~~ sobre a transnacionalização da grande engenharia brasileira. Como tentaremos demonstrar no capítulo que se segue, também neste processo as variáveis políticas serão decisivas visto que aquela articulação, expressa na capacidade do Estado em "proteger" no mercado internacional os interesses das empresas brasileiras, é o que demarcará os alcances e limites do movimento da construção pesada nacional até o exterior.

(*) Lessa, C. "A Estratégia de Desenvolvimento 1974/1976. Sonho e Fracasso". UFRJ, 1978, p. 144.

CAPÍTULO II

A TRANSNACIONALIZAÇÃO DA GRANDE ENGENHARIA NACIONAL

Como já foi visto anteriormente, no final dos anos sessenta verificam-se as primeiras tentativas de algumas empresas brasileiras de engenharia em operar no exterior. Posteriormente, na década que se segue, o mercado externo passa, cada vez mais, a ser considerado como um espaço possível para a engenharia nacional.

Neste quadro, multiplicam-se as participações de firmas brasileiras em concorrências externas, o que acaba por resultar na assinatura de um número expressivo de contratos.

Para efeito de nossa investigação definimos como amostra trinta e um contratos assinados no mercado externo por doze empresas brasileiras. O valor global destes contratos, que está por volta de US\$ 4,1 bilhões, deve ao que tudo indica esgotar o grosso dos contratos assinados pelas empreiteiras nacionais no exterior.

Por sua vez, é a partir das informações que dispomos sobre cada um deles que pretendemos desenvolver nossas considerações sobre a transnacionalização da grande engenharia brasileira.

As tabelas que se seguem revelam o conjunto das empresas, o número, o valor e a natureza dos contratos pesquisados.

TABELA XI - EMPRESAS DE CONSTRUÇÃO PESADA COM OBRAS NO EXTERIOR. NÚMERO DE CONTRATOS E VALOR (*)

| EMPRESA | Nº DE CONTRATOS | VALOR (US\$ milhões) |
|------------|-----------------|----------------------|
| AFFONSECA | 3 | 40,5 |
| C. CORRÊA | 1 | 1.200,0 |
| CETENCO | 2 | 1.250,0 |
| CBPO | 2 | 31,5 |
| CONCIC | 1 | 10,0 |
| ECEL | 1 | 83,5 |
| ECISA | 4 | 104,0 |
| ESUSA | 2 | 30,0 |
| MENDES Jr. | 8 | 1.954,0 |
| ODEBRECHT | 2 | 130,0 |
| RABELLO | 4 | 550,0 |
| STER | 2 | 33,0 |
| T O T A L | 31 | 4.133,0 |

(*) Os dados apresentados foram obtidos da maneira descrita anteriormente (entrevistas, jornais, revistas especializadas, etc...). Tem, por isso mesmo, um caráter de estimativa. É importante notar que o contrato da Camargo Corrêa é o mesmo de um dos contratos da CETENCO, aparecendo, portanto, somente uma vez nos totais. Por outro lado, dos quatro contratos assinados pela Rabello, somente obtivemos o valor aproximado de dois. Finalmente, dentre todos estes contratos o único que não foi executado ou está em execução é o da ECEL (não consta na soma total).

TABELA XII - TOTAL DOS CONTRATOS DE NOSSA AMOSTRA -
EMPRESA, OBRA, PAÍS DEMANDANTE E VALOR

| EMPRESA | OBRA | PAÍS | VALOR (US\$ milhões) |
|-----------|--|-----------|-------------------------|
| AFONSECA | 1. Rodovia, Aeroporto e Obras de Urbanização de P.Suarez | Bolívia | 30 |
| | 2. Aeroporto de Tariga | Bolívia | 4 |
| | 3. Complexo Desportivo | Chile | 6,5 |
| C. CORRÊA | 4. Hidrelétrica de Guri | Venezuela | 1.200 |
| CETENCO | 4. Hidrelétrica de Guri | Venezuela | 1.200 |
| | 5. Trecho do Metrô de Caracas | Venezuela | 50 |
| C.B.P.O. | 6. Barragem Iguazu | Paraguai | 25 |
| | 7. Central Elétrica Iguazu | Paraguai | 6,5 |
| CONCIC | 8. Porto de La Paloma | Uruguai | 10 |
| ECISA | 9. Reforma do Porto de Assunção | Paraguai | 10 |
| | 10. Saneamento Assunção (1º) | Paraguai | 12 |
| | 11. Saneamento Assunção (2º) | Paraguai | 14 |
| | 12. Rodovia | Tanzânia | 68 |

Continua...

Continuação

| EMPRESA | OBRA | PAÍS | VALOR (US\$ milhões) |
|------------|------------------------------------|------------|-------------------------|
| ESUSA | 13. Hotel | Iraque | 15 |
| | 14. Hotel | Iraque | 15 |
| ODEBRECHT | 15. Hidrelétrica Charcani | Peru | 100 |
| | 16. Túneis de Desvio | Chile | 30 |
| RABELLO | 17. Universidade de Constantine | Argélia | 350 |
| | 18. Universidade de Argel | Argélia | - |
| | 19. Complexo Industrial | Argélia | - |
| | 20. Barragem | Argélia | 200 |
| STER | 21. Ruta 9 | Paraguai | 17 |
| | 22. Ruta 7 | Paraguai | 16 |
| MENDES Jr. | 23. Ferrovia | Iraque | 1.200 |
| | 24. Rodovia | Iraque | 280 |
| | 25. Hidrelétrica Palmar | Uruguai | 360 |
| | 26. Rodovia | Mauritânia | 106 |
| | 27. Rodovia | Mauritânia | - |
| | 28. Aeroporto | Mauritânia | 8 |
| | 29. Hidrelétrica | Colômbia | - |
| | 30. Hidrelétrica | Bolívia | - |

FONTE: A mesma da Tabela anterior.

II.1 - AS RAÍZES DO PROCESSO

A emergência da exportação de serviços de engenharia ao longo da década de setenta, coloca, para aqueles que se dispõem a estudar o fenômeno, uma questão nuclear, que deve, por isso mesmo ser enfrentada desde logo. Trata-se da investigação acerca das causas que determinaram a saída até o exterior das empresas, o que, nosso caso, deve ser levada a efeito tendo como objeto o movimento no interior da construção pesada.

Nos capítulos que procederam esta seção, pensamos ter ficado claro que o vertiginoso desenvolvimento brasileiro nos últimos trinta anos, possibilitou a emergência e consolidação de um conjunto de construtoras nacionais, dotadas de bases técnica e administrativa suficientemente desenvolvidas para permitir seu ingresso na concorrência internacional.

Entretanto, se por um lado alcançar tal patamar técnico-administrativo significa uma pré-condição para a transnacionalização daquelas empresas, por outro, não garante por si só que este processo se concretize. Queremos dizer que a existência de bases técnica e administrativa avançadas se manifesta como uma condição necessária mas não suficiente para explicar o salto das empresas

brasileiras até o mercado externo.

Nestas condições, é nossa intenção discutir, em seguida, algumas das hipóteses habitualmente levantadas sobre os determinantes da exportação de serviços de engenharia, procurando estabelecer, sempre que possível, sua pertinência e limitações, construindo neste movimento nossa interpretação do fenômeno.

II.1.1 - A EXPORTAÇÃO DE SERVIÇOS COMO RESPOSTA À CRISE NO MERCADO INTERNO

Uma das mais conhecidas e divulgadas explicações sobre os determinantes da transnacionalização da engenharia brasileira coloca a opção do mercado externo como a resposta, encontrada pelas empresas nacionais, à retração do mercado interno.

Visto que, na construção pesada o grosso da demanda interna se constitui das chamadas obras públicas, aceitar aquela hipótese significa situar na raiz da exportação de serviços de engenharia, cortes no investimento público nos setores geradores de demanda para a construção pesada.

Tal interpretação, apesar de bastante difundida, não resiste, a nosso juízo, a um exame mais rigoroso.

Na medida em que a transnacionalização se apresenta como um fenômeno típico dos anos setenta, analisar a propriedade da hipótese em discussão exige uma breve reconstituição das tendências gerais do investimento público naquela década. A este respeito, tomaremos como referência a análise desenvolvida por Luciano Coutinho e Reichstul em trabalho recente (*).

A partir de dados sobre a taxa de crescimento real do produto interno bruto (PIB) e da formação bruta de capital fixo (FBCF) (tabela XIII), os autores identificam uma desaceleração na taxa de crescimento do investimento total a partir de 1975, seguida de uma contração ainda mais significativa da mesma variável após 1976.

(*) Tendências do Investimento Empresarial do Estado Brasileiro - Clacso - FUNDAP - 1979, (mimeo).

TABELA XIII - (*) - FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO E PRODUTO INTERNO BRUTO

| ANO | FBCF/PIB (%) | TAXA CRESC. REAL PIB (%) | TAXA CRESC. REAL FBCF (%) | |
|---------------------|--------------|--------------------------|---------------------------|------------------|
| | | | A ⁽¹⁾ | B ⁽²⁾ |
| 1970 | 22,3 | 8,8 | 8,7 | 8,2 |
| 1971 | 22,9 | 13,3 | 18,5 | 16,3 |
| 1972 | 22,9 | 11,7 | 15,5 | 12,0 |
| 1973 | 23,0 | 14,0 | 14,6 | 14,4 |
| 1974 | 24,0 | 9,8 | 18,4 | 15,6 |
| 1975 | 25,4 | 5,6 | 9,4 | 10,6 |
| 1976 | 23,7 | 9,0 | 6,4 | 1,9 |
| 1977 | 21,9 | 4,7 | 2,8 | -3,3 |
| 1978 ⁽³⁾ | 22,2 | 5,9 | 3,9 | 7,5 |

(1) Deflacionado pelo deflator implícito FBCF

(2) Deflacionado pelo IGP col. 2

(3) Dados estimados pela FGV.

FONTE: Conjuntura Econômica

(*) Extraída de Coutinho e Reichstul, op.cit.

Por sua vez, a queda na taxa de crescimento da FBCF reflete as flutuações do investimento público (*) e do investimento privado. Nestas condições, faz-se necessário qualificar os impactos dos movimentos do investimento privado e público no comportamento da formação bruta de capital fixo tomado como um todo. Para tal, Coutinho e Reichstul apresentam dados estimados para a FBCF vista de forma desagregada, isto é separando as taxas de crescimento do investimento privado do público.

TABELA XIV - (**)
TAXAS DE CRESCIMENTO DA FBCF (%)

| | média p/ 1970-74 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 |
|-----------------------|---------------------|------|------|-------|------|
| 1. Setor Privado | 16,3 | 5,3 | 5,7 | 1,5 | 4,0 |
| 2. Setor Público | 17,5 | 15,3 | 7,5 | 4,5 | 3,6 |
| Governo (Adm. direta) | 13,5 | 11,9 | 11,5 | 1,6 | -4,4 |
| Empresa Pública | 20,8 | 17,7 | 4,8 | 6,5 | 9,1 |
| SPE | - | 18,0 | 9,7 | 15,0 | 10,5 |
| Outras | - | 17,3 | -4,5 | -11,5 | 5,4 |
| 3. FBCF - Total | 16,7 | 9,3 | 6,5 | 2,75 | 3,9 |

(*) Investimento convencional do governo (administração centralizada e autarquias), investimento das Empresas Federais não diretamente ligadas à produção e investimentos das Empresas Estaduais e subsidiárias diretamente ligadas à base produtiva (SPE).

(**) Extraída de Coutinho e Reichstul, op.cit.

Tais dados mostram que a partir de 1976 o investimento privado cresce a taxas medíocres, enquanto que os investimentos do setor público revelam a inexistência de uma tendência recessiva tão marcada, o que, na opinião dos autores, teria impedido quedas mais acentuadas nas taxas de crescimento do investimento total.

Por outro lado, dentro do investimento público verificam-se tendências distintas no que diz respeito as taxas de crescimento do investimento e seus principais componentes (ver Tabela XIV). As taxas de crescimento do investimento convencional do governo (administração centralizada, inclusive autarquias) caem vertiginosamente após 1976, as taxas de crescimento do investimento das Empresas Públicas não diretamente ligadas à produção (transporte, telecomunicações, etc...) apresentam quedas significativas já em 1976, enquanto que as mesmas taxas, relativas ao SPE, mantêm-se num patamar elevado. Segundo os autores, tal fato teria permitido o conjunto do investimento público sustentar taxas de crescimento positivas embora progressivamente mais baixas.

Neste contexto, o SPE aparece como um segmento privilegiado no que respeita as decisões de corte do investimento público. Para efeito de nossa investigação é importante ressaltar que, no interior

do SPE o setor de Energia Elétrica manteve o ritmo de crescimento em toda a década de 1970.

"O setor de Energia Elétrica (sistema Eletrobrás mais Itaipū), o mais importante do SPE, representando aproximadamente 10% da inversão total da economia no biênio 77/78^(a), manteve o ritmo de crescimento do seu fluxo de investimento, sem interrupções desde 1970, segundo a Tabela XV. De fato, após ter alcançado uma média de crescimento anual de 16,6% no período de auge (1970-1973) o investimento do setor elétrico continuou a crescer praticamente à mesma velocidade até 1978 (15,9% a.a.). Em 1978 e 1979 as inversões teriam se estabilizado em função dos cortes, segundo as informações contidas no orçamento de investimentos da SEPLAN. É bastante provável, porém que as inversões efetivamente realizadas tenham superado os limites do citado orçamento. Portanto, em função do seu peso e da regularidade do seu crescimento, o setor elétrico, teve um papel preponderante na sustentação dos investimentos do SPE no conjuntura recessiva. É importante apontar aqui para a criação e crescente importância do programa nuclear (NUCLEBRÁS e subsidiárias), cujo investimento deslança com vigor após 1977 (vide Tabela XVI),

(a) Técnicos do setor estimam que em 1979/80 a proporção dos investimentos do setor elétrico na FBCF total poderão alcançar o nível de 15%, em virtude da maturação concentrada de projetos de grande porte.

prevendo-se vultosos gastos de inversão no próximo quinquênio. Com isso o peso das inversões estatais na área de energia elétrica (latu sensu) deverá crescer ainda mais. A magnitude conjunta destes investimentos garantiu a construção civil pesada, e aos setores de bens de capital e material elétrico um fluxo contínuo de demanda, assegurando o seu crescimento regular, acima da média da indústria de transformação, no período 1973/1978" (*).

(*) Coutinho e Reichstul, op.cit.

TABELA XV - (*) - ENERGIA ELÉTRICA⁽¹⁾: INVERSÕES

(Cr\$ MILHÕES)

| ANO | VALORES CORRENTES | VALORES REAIS 65/67 = 100 | TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL |
|---------------------|----------------------|------------------------------|------------------------------|
| 1966 | 919,6 | 922,4 | - |
| 1967 | 1.283,5 | 1.002,7 | 8,7 |
| 1968 | 2.035,9 | 1.280,5 | 27,7 |
| 1969 | 2.484,9 | 1.294,2 | 1,1 |
| 1970 | 3.725,2 | 1.619,7 | 25,6 |
| 1971 | 4.920,5 | 1.776,3 | 9,7 |
| 1972 | 6.754,4 | 2.084,7 | 17,4 |
| 1973 | 8.847,2 | 2.372,0 | 13,8 |
| 1974 | 12.973,5 | 2.702,8 | 13,9 |
| 1975 | 20.961,8 | 3.419,5 | 26,5 |
| 1976 | 33.025,9 | 3.813,6 | 11,5 |
| 1977 | 52.652,1 | 4.257,7 | 11,6 |
| 1978 ⁽²⁾ | 71.000,0 | 4.142,2 | -2,8 |
| 1979 ⁽²⁾ | 111.500,0 | 4.280,0 | 3,3 |

(1) Sistema Eletrobrás + Itaipú.

(2) Total Autorizado

FONTE: Eletrobrás

(*) Extraído de Coutinho e Reichstul, op.cit.

TABELA XVI - (*) - ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL INDIRECTA

(Cr\$ Bilhões - 1977)

| | 1976 | 1977 | 1978 | 1979* |
|-----------------------------------|------|-------|-------|-------|
| <u>1. Setor Produtivo Estatal</u> | | | | |
| Eletobrás (inclusive Itaipú) | 47,9 | 52,6 | 58,4 | 66,8 |
| Petrobrás | 19,4 | 22,6 | 28,0 | 27,0 |
| Siderbrás | 15,5 | 20,0 | 23,4 | 35,5 |
| CVRD | 6,8 | 9,5 | 5,6 | 6,7 |
| Nuclebrás | 1,0 | 2,1 | 4,0 | 3,7 |
| Sub-Total | 90,6 | 106,8 | 119,4 | 133,0 |
| <u>2. Transportes</u> | | | | |
| DNER | 15,6 | 13,0 | 12,3 | 12,3 |
| RFFSA | 15,1 | 10,5 | 9,6 | 9,6 |
| Portobrás | 4,7 | 4,0 | 4,0 | 3,6 |
| Sunaman | - | - | - | 6,6 |
| Sub-Total | | | | 32,1 |
| <u>3. Telecomunicações</u> | | | | |
| Telebrás | 22,5 | 20,6 | 20,2 | 25,9 |

FONTE: Material publicado na Imprensa sobre o orçamento das empresas estatais e autarquias por ocasião da negociação das propostas anuais de orçamento com a SEPLAN. Para 1979 tomou-se o total orçamentado, após os cortes, deflacionando-se pelo índice geral de preços, supondo-se uma taxa acumulada de 15,5% para o último bimestre.

(*) Extraído de Coutinho e Reichstul, op.cit.

A análise das taxas de crescimento do investimento das empresas estatais não diretamente ligadas à produção (transporte, comunicações, etc.) apresentam, como vimos quedas em 1976 e 1977 acompanhadas de ligeira recuperação em 1978. (ver Tabela XIV). A tabela XVI, mostra, por sua vez o orçamento de investimento da administração federal indireta e revela taxas negativas de crescimento após 1976.

Do que foi visto é necessário enfatizar dois pontos:

- (a) Os investimentos no setor de Energia Elétrica, de imenso peso na inversão total da economia, mantiveram o ritmo de crescimento do seu fluxo de investimento, sem interrupção desde 1970.
- (b) Os investimentos no setor de transportes somente se retraem a partir de 1976.

Na medida em que os investimentos em energia e transporte são decisivos para o desempenho da construção pesada, não é descabido supor que o comportamento do investimento nestes setores condicionam, em boa proporção, os movimentos do mercado para as empreiteiras de obras públicas.

Nestas condições, com base nos dados apresentados, fica difícil caracterizar uma crise de mercado para a construção pesada a partir dos cortes do investimento público. Isto porque a retração do mercado no setor de transporte, verificada a partir de 1976, parece ter sido compensada pela expansão do mercado no setor de energia elétrica. A tabela a seguir mostra que, ao que parece pelo menos até 1977 a indústria de construção cresce a taxas ascendentes.

Apesar de todas as evidências em contrário, a possibilidade da existência de uma retração absoluta no mercado de obras públicas só pode ser aceita como hipótese após 1976. Por outro lado, em existindo tal crise, é necessário admitir que seu ônus seria desigualmente distribuído entre as empresas de construção pesada. As firmas que tem acesso ao mercado resultante dos movimentos do setor de Energia Elétrica seriam, obviamente menos penalizadas. Como é sabido, tais empresas formam o chamado "clube barrageiro" e são, na verdade as maiores. Nestas condições poderia estar havendo crise para as pequenas e médias e expansão para as empresas de grande porte.

TABELA XVII (*) - PARTICIPAÇÃO NA RENDA INTERNA E CRESCIMENTO REAL DOS SETORES INDUSTRIAIS E DO PIB

| Setores Industriais e PIB | Taxas Médias Anuais de Crescimento Real (%) | | | Participação na Renda Interna da Indústria (%) ¹ | | | | |
|---|---|---------|---------|---|-------|-------|-------|-------|
| | 1966/77 | 1968/73 | 1974/77 | 1965 | 1967 | 1970 | 1973 | 1977 |
| Indústria Extrativa Mineral | 6,2 | 11,8 | 10,1 | 2,0 | 2,0 | 2,2 | 1,9 | 2,1 |
| Indústria de Transformação | 6,8 | 13,3 | 6,6 | 74,0 | 74,6 | 75,5 | 77,1 | 73,6 |
| Indústria da Construção | 4,3 | 10,9 | 11,8 | 18,1 | 17,3 | 16,4 | 15,3 | 17,8 |
| Serviços Industriais de Utilidade Pública | 6,4 | 13,2 | 7,7 | 5,9 | 6,0 | 5,9 | 5,6 | 6,5 |
| TOTAL DA INDÚSTRIA | 6,4 | 13,2 | 7,7 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB) | 4,3 | 11,5 | 7,3 | - | - | - | - | - |

FONTE: Contas Nacionais: FIBGE, vários anos.

(1) A preços constantes de 1970.

(*) Extraído de "O Exame das Políticas Econômicas Setoriais. Secret. Ec. e Planejamento do Estado de São Paulo.

(Série Estudos e Pesquisa - 33), 1979 - p.125.

Obs.:A tabela apresenta o problema de dados calculados para a construção civil como um todo.

Se aceitarmos os argumentos desenvolvidos até aqui, colocar a crise do mercado interno como causa primeira da transnacionalização da grande engenharia brasileira somente se sustentaria se pudéssemos mostrar que:

- (a) O movimento das firmas brasileiras até o exterior se deflagra a partir de 1976.
- (b) A exportação de serviços de engenharia pesada é, no caso brasileiro, um processo que envolve, principalmente, as pequenas e médias empresas.

Entretanto, como veremos a seguir, a pesquisa que desenvolvemos aponta para a completa negação de tais afirmativas.

TABELA XVIII

| EMPRESA | ANO DO 1º CONTRATO NO EXTERIOR | ANO ESTIMADO DA (*) DECISÃO EM ATUAR NO EXTERIOR |
|------------|--------------------------------|--|
| AFFONSECA | 1974 | 1971 |
| C. CORRÊA | 1975 | 1967 |
| CBPO | 1973 | 1967 |
| CONCIC | 1976 | - |
| ECTISA | final dos anos sessenta | final dos anos sessenta |
| ESUSA | 1978 | 1975 |
| MENDES Jr. | 1969 | final dos anos sessenta |
| RABELLO | final dos anos sessenta | final dos anos sessenta |
| STER | 1975 | - |
| ODEBRECHT | 1979 | - |

FONTE: Entrevista junto as empresas.

(*) OBS.: Algumas vezes foi difícil para o entrevista do determinar com exatidão o ano em que a exportação de serviços passa a se incorporar à estratégia de crescimento da empresa. Neste caso deixamos em branco tal dado. Entretanto a data do primeiro contrato é um bom indicador para este dado, visto que entre a tentativa de assinar um contrato no exterior e a obtenção definitiva de uma obra medeia, constantemente, alguns anos.

Os dados da tabela XVIII mostram, claramente, que somente duas empresas assinaram seu primeiro contrato no exterior, depois de 1976. Se, por outro lado, tomarmos como indicador o ano em que a empresa decide atuar no mercado externo, vemos que a grande maioria das firmas que hoje opera ou operaram fora do mercado interno, começa a vislumbrar a exportação de serviços como opção, bem antes de 1976.

Neste quadro, sustentar a crise como explicação para a transnacionalização significa admitir o absurdo de que a construção pesada atravessa crise desde o final dos anos sessenta. Ao contrário, como é sabido por todos, a década de setenta foi uma "década de ouro" para a grande engenharia. Os próprios empresários do setor admitem, sem reservas, este fato:

"No decorrer dos anos setenta, nossa engenharia desenvolveu-se a tal ponto que hoje tem condições de realizar qualquer tipo de obra que o país necessite. Em termos quantitativos, o desenvolvimento também foi bastante significativo, uma vez que a demanda da construção anual aumentou em termos reais 2, 5 vezes entre 1960 e 1979, tendo sido, to

da ela, atendida pelas empresas nacionais" (*).

Por outro lado, se atentarmos para a posição relativa das empresas que exportam serviços, no conjunto das firmas de construção pesada, verificamos que quase todas apresentam uma trajetória ascendente ou sustentam posições de destaque ao longo da década. (Ver Tabela XIX).

Após 1975 somente duas entre as onze empresas consideradas não estão entre as vinte maiores pelo critério de faturamento, sendo que seis se encontram entre as dez maiores. Mesmo cientes da dificuldade em estabelecer os limites que definam pequenas, médias e grandes empresas, julgamos, pelos dados apresentados, poder afirmar não ser a exportação de serviços na construção pesada um processo que envolveria predominantemente, pequenas e médias firmas. Ao que tudo indica, são as empresas de grande porte que caracterizam o fenômeno.

Pelo que foi visto, parece claro que o movimento da transnacionalização da grande enge

(*) Eduardo Borges de Andrade, diretor superintendente da Andra de Cutierrez. Revista Construção Pesada. Julho de 1980. Ano X, nº 114, p. 42.

TABELA XIX - POSIÇÃO DAS EMPRESAS - (FATURAMENTO)

| ANO EMPRESA | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 |
|----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| AFFONSECA | 91 | 71 | 45 | 53 | 63 | 69 | 87 | - | - |
| C. CORRÊA | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 3 |
| CETENCO | 4 | - | 4 | 4 | 4 | 4 | 5 | 4 | 5 |
| CBPO | 8 | 5 | 6 | 5 | 8 | 8 | 8 | 7 | 6 |
| CONCIC | - | 43 | 26 | 26 | 24 | 19 | 20 | 16 | 19 |
| ECISA | 9 | 10 | 10 | 10 | 10 | 7 | 6 | 6 | 9 |
| ESUSA | 46 | 44 | 51 | 34 | 26 | 18 | 15 | 12 | 13 |
| MENDES Jr. | 3 | 3 | 7 | 8 | 3 | 3 | 3 | 5 | 4 |
| ODEBRECHT | 19 | 13 | 5 | 6 | 6 | 6 | 4 | 3 | 2 |
| RABELLO | 6 | 7 | 12 | 17 | 15 | 21 | - | - | - |
| STER | 59 | 72 | - | - | 84 | 44 | 44 | 57 | - |

FONTE: Lista dos cem maiores. O Empreiteiro.

nharia nacional não se explica por uma possível crise no mercado interno. Ao contrário, no nosso entender, são as empresas que conseguiram reter para si fatias consideráveis do mercado interno, aquelas que estarão a testa do processo. Neste quadro, é muito mais seu sucesso que fracasso no plano interno, a condição de sua saída para o exterior.

II.1.2 - A EXPORTAÇÃO DE SERVIÇOS COMO RESPOSTA AO CRESCIMENTO DO MERCADO EXTERNO

Os anos setenta foram marcados por um crescimento acelerado das exportações de serviços de engenharia no plano mundial. Países tradicionalmente exportadores (França, Inglaterra por exemplo) aumentaram seus volumes de negócios no exterior enquanto que novos competidores (Coreia do Sul, Índia, etc...) ingressaram e algumas vezes consolidaram suas posições no mercado internacional.

Alguns dados que dispomos, mostram a importância ascendente das exportações de serviços de engenharia ao longo da década. Segundo estudo elaborado pela ABEMI (*), entre 1972 e 1975 o volume total de ser

(*) Ver A Construção São Paulo. Nº 1558, dezembro de 1977, p. 12.

viços exportados cresceu 700%. Sobre a performance das empresas de alguns países nos anos setenta este mesmo estudo coloca:

"Na França, o impulso exportador de serviços teve início em 1973. Até 1975 as exportações cresceram a taxas de 50% a.a. A Inglaterra, tradicional exportadora de serviços deu um salto de US\$ 50 milhões em 1969, para US\$ 160 milhões em 1975".

A importância do mercado externo nos negócios das grandes empresas internacionais de construção pode também ser constatada na informação veiculada pela revista americana *Engineering News Records* (*) de que em 1975 o volume de obras no exterior das duzentas maiores empreiteiras internacionais alcançou cerca de US\$ 60 bilhões, o que representa quase metade da receita total destas empresas. Por sua vez, a tabela que se segue evidencia a relevância das obras externas para as empresas americanas.

(*) Ver *O Empreiteiro*. Dezembro de 1980, p. 13.

TABELA XX - VOLUME DE CONTRATOS ASSINADOS PELAS
400 MAIORES CONSTRUTORAS AMERICANAS.

(US\$ bilhões)

| ANO | VALOR DOS CONTRATOS | | VARIACÃO ANUAL (%) | | PARTICIPAÇÃO S/O TOTAL (%) | |
|------|---------------------|---------------|--------------------|---------------|----------------------------|---------------|
| | Merc. Interno | Merc. Externo | Merc. Interno | Merc. Externo | Merc. Interno | Merc. Externo |
| 1970 | 28,3 | 4,1 | - | - | 87,4 | 12,6 |
| 1971 | 31,1 | 4,9 | 9 | 19 | 86,4 | 13,6 |
| 1972 | 36,4 | 3,6 | 17 | -26 | 91,0 | 9,0 |
| 1973 | 49,0 | 6,0 | 34 | 67 | 89,1 | 10,9 |
| 1974 | 63,9 | 11,7 | 30 | 95 | 84,5 | 15,5 |
| 1975 | 47,7 | 21,8 | -25 | 86 | 68,6 | 31,4 |
| 1976 | 44,3 | 15,6 | -7 | -28 | 73,9 | 26,1 |
| 1977 | 56,9 | 15,9 | 28 | 2 | 78,2 | 21,8 |
| 1978 | 61,6 | 18,3 | 8 | 15 | 77,1 | 22,9 |
| 1979 | 69,1 | 22,2 | 12 | 21 | 75,6 | 24,3 |

FONTE: Engineering New Record. Vol. 204, nº 16, 17/04/1980.

O alargamento do mercado verificado, ao longo da década de setenta, pode, em boa medida, ser explicado pelo crescimento da demanda por obras de engenharia, desencadeada pelos países membros da OPEP que, seguramente, constituem hoje o segmento mais rico do mercado internacional. É inegável que a alta vertiginosa dos preços do petróleo tenha aumentado a capacidade destes países em estabelecer e financiar projetos de desenvolvimento geradores de demanda para a construção. Uma idéia da força do mercado dos países do Oriente Médio pode ser avaliada pelo volume de contratos assinados neste mercado entre junho de 1978 e julho de 1979 - US\$ 22 bilhões (*).

Neste quadro, julgamos que a expansão do mercado externo pode ter, realmente, jogado um papel relevante para o desenvolvimento das exportações brasileiras de serviços de engenharia, na medida em que multiplicou oportunidades de negócios no exterior, o que por sua vez, deve ter contribuído para facilitar a entrada de novos competidores como o Brasil.

Entretanto, se por um lado o grande dinamismo do mercado internacional de construção funciona como um pólo de atração, não é, por

(*) Dado citado por Thomaz Pompeu Pires Magalhães, superintendente comercial da Montreal Engenharia, em entrevista à revista O Empreiteiro. Dezembro de 1980, p. 17.

outro, suficiente para explicar por si só, o movimento da transnacionalização da engenharia nacional. Ao nosso entender, há que se pesquisar os fatores que possibilitaram às empresas brasileiras disputar, algumas vezes com sucesso, este mercado.

II.1.3 - TECNOLOGIA INTERMEDIÁRIA COMO ARMA BRASILEIRA PARA ENFRENTAR A CONCORRÊNCIA INTERNACIONAL

Em matérias publicadas pelas revistas de construção ou mesmo nas discussões com técnicos e empresários do setor, é usual aparecer, quando se analisa a transnacionalização da engenharia nacional, a idéia de que muito da competitividade das empresas brasileiras no exterior se explica pelo domínio de uma certa "tecnologia intermediária", "tropicalizada". Argumenta-se, com frequência, que ao absorver técnicas construtivas de origem estrangeira, a engenharia nacional foi capaz de adaptá-las às condições locais, produzindo uma tecnologia menos sofisticada, e, por isso mesmo, bastante adequada para ser utilizada em países do Terceiro Mundo, onde as condições de construção se assemelham às encontradas no Brasil.

Assim, de posse de um "ativo" in tangível que lhe confere "vantagens comparativas" no plano mundial a engenharia brasileira, num quadro de expansão do mercado externo, encontraria na exportação de serviços uma tendência natural.

É interessante notar, que ao mesmo tempo em que se afirma a existência desta vantagem, admite-se, sem reservas, que a engenharia brasileira não é inovadora. Para ilustrar este ponto, tomemos algumas declarações de empresários com larga experiência nos negócios de exportar serviços.

"Se por um lado a construção na cional se encontra, aparentemente, num estágio avançado, isto revela tão somente uma capacidade de rã pida aprendizagem ou seja, não significa que se tenha produzido internamente qualquer conhecimento significativo do ponto de vista da tecnologia da construção. A engenharia brasileira se apresenta como não inovadora. Na verdade, o que fez foi adaptar técnicas importadas às condições locais, do que resultou uma engenharia menos sofisticada e mais embrutecida se comparada às suas matrizes. Para os países cujo processo de desenvolvimento ainda se encontra em estágios menos avançados, é mais fácil absorver esta tecnologia, o que confere uma certa vantagem às empresas

brasileiras" (*).

Na mesma direção, afirma o Dr. Lafayette Prado, antigo diretor do DNER e empresário:

*"É inevitável que perderíamos para os países desenvolvidos, salvo em raras exceções, quanto a tecnologia. Por que então nos aceitam externamente? Porque já absorvemos doses elevadas da tecnologia internacional e acrescentamos algo mais criado no Brasil" (**).*

Da maneira como é colocada, fica muito difícil qualificar a natureza da pretensa "vantagem tecnológica" das empresas nacionais. Quando se trata de precisá-la, quase sempre, o argumento ultrapassa os limites do campo do conhecimento técnico para adentrar no terreno ideológico:

"Ainda somos subdesenvolvidos e, assim, capazes de maior facilidade de diálogo e sensibilização pelas agruras do subdesenvolvimento. Sobram-nos condições para operar em países subdesenvol"

(*) Entrevista realizada com o Dr. Marco Paulo Rabello, fundador e diretor-presidente até 1974 da Construtora Rabello.

(**) Tirado de uma entrevista realizada por uma revista em 25/04/1977 (mimeo).

vídos ou em desenvolvimento, mais do que qualquer grande país europeu, qualquer antiga potência, qualquer país ex-colonialista" (*).

Ou ainda:

"Na Mauritânia, por exemplo, fomos [Mendes Jr.] muito bem sucedidos por tratar-se de um país com condições bem semelhantes ao nosso, particularmente da região nordestina. É sabido que na construção civil, o operário possui escolaridade muito baixa, então o pessoal de nível mais elevado como engenheiros e técnicos, são forçados a se relacionar muito bem com esse pessoal. Isto tem sido um ponto positivo para nós na Mauritânia, por não termos o mesmo pedantismo europeu" (**).

Por outro lado, um aspecto da questão da "vantagem tecnológica" que talvez possua algum fundamento, diz respeito a capacidade da engenharia nacional em realizar obras de porte em pequenos prazos:

(*) Dr. Lafayette Prado, mesma fonte anterior.

(**) Engenheiro Antonio Alberto Canabrava, diretor de operações para obras no exterior da Mendes Jr., em entrevista O Empreiteiro. Dezembro de 1979, p. 27.

"Nós no Brasil, temos obras maiores como a Transamazônica, obras de logística mais difícil como a barragem de Itaipū, etc... Portanto, são obras que eles [empresas europeias] deixaram de fazer ultimamente, pois comumente realizam dez obras rodoviárias de cem ou duzentos quilômetros. Porém, quando se trata de uma operação considerada de envergadura - e a prazo curto - como estamos acostumados a fazer, nós levamos uma boa vantagem sobre os europeus" (*).

Esta seria uma vantagem tecnológica, na medida em que "know-how em construção inclui necessariamente a capacidade de organizar e administrar uma obra, assim como coordenar engenheiros, técnicos e trabalhadores" (**).

Ademais, ser capaz de executar uma obra em tempo inferior ao médio, é também um atributo colocado como algo que possivelmente confere maior competitividade a outros países de notável desempenho no mercado internacional na última década, como a Coréia do Sul. Peter O'Brien, Syed

(*) Engenheiro Antonio Alberto Canabrana, (Mendes Jr.) O Empreiteiro. Dezembro de 1979, p. 27.

(**) O'Brien, Hasnain e Jiménez. Direct Foreign Investment and Technology Exports Among Developing Countries: An Empirical Analysis of the Prospects for Third World Co-Operation.

Asif Hasnain e Eduardo Lechuga-Jiménez, levantam esta questão no trabalho anteriormente citado, reconhecendo a existência do argumento mas ressaltando, por outro lado, a inexistência de informações precisas sobre sua pertinência. Julgamos que o mesmo pode ser feito no caso brasileiro.

Pelo que foi visto, fica difícil caracterizar o avanço das firmas nacionais de engenharia até o mercado externo, apoiado fundamentalmente numa possível "vantagem comparativa tecnológica". Mesmo que ela exista em alguma medida, não seria, ao nosso entender, nuclear para explicar a transnacionalização da grande engenharia brasileira. Neste sentido, por concordarmos com ela, julgamos adequado repetir a afirmação do Embaixador Paulo Tarso Flexa de Lima do Departamento de Promoção Comercial do Ministério das Relações Exteriores, conhecida autoridade sobre exportação de serviços:

"Não acredito no mito da tecnologia intermediária. Acho que o país que pode comprar vai comprar o melhor, o mais adequado e nestas condições não entendo que a vantagem comparativa brasileira se situe no fato de sermos relativamente menos desenvolvidos. Deste modo considero uma falácia dizer que somos competitivos porque somos atrasados ().*

(*) Entrevista em 17/09/1980.

II.2. O MERCADO EXTERNO POSSÍVEL PARA A ENGENHARIA NACIONAL

Do nosso ponto de vista, entender a transnacionalização da engenharia brasileira exige, num primeiro momento, a caracterização do mercado externo que está ao alcance das empresas nacionais. Isto porque, ao que tudo indica, a natureza deste mercado determina, em grande medida, as condições fundamentais para a obtenção de um contrato.

Em primeiro lugar há que se ter claro que, em sua totalidade, tal mercado se constitui dos países cujo processo de desenvolvimento recente tem engendrado demanda para a construção pesada, na proporção em que se efetiva, em alguma medida, a constituição de capital social básico. Por outro lado, a participação de firmas estrangeiras na construção das obras de infra-estrutura destes países, só tende a se fazer de forma expressiva enquanto não tenha se consolidado um setor de construção doméstico suficientemente sólido.

Em outras palavras, o "mercado possível" se restringe às nações em desenvolvimento onde existem empresas de engenharia capazes de atender, autonomamente, a demanda interna. É interessante ressaltar que,

em muitos dos países que atravessaram um processo vigoroso de desenvolvimento (Índia, Coréia do Sul, Brasil, etc.) quase sempre se verificou a formação de um setor nacional de engenharia capaz de resguardar para si o respectivo mercado. Desta maneira, na medida em que a inexistência de empresas nacionais desenvolvidas se configura como uma pré-condição para a atuação significativa de firmas estrangeiras num determinado país, e visto que, quase sempre, o Estado é o responsável pelo grosso da demanda, mais uma vez se evidencia a importância da variável política na obtenção de contratos de construção.

Também os empresários e autoridades governamentais envolvidos nos negócios de exportar serviços de engenharia estão cientes da natureza do mercado externo onde se materializam oportunidades para a engenharia brasileira. Registramos, neste sentido, algumas afirmações recolhidas em entrevistas:

"A atuação de empresas brasileiras são se mostra viável nos países cujo processo de desenvolvimento ainda se encontra em estágios menos avançados e onde este mesmo processo não engendrou um setor nacional de construção" ().*

(*) Entrevista com o Dr. Marco Paulo Rabello em 27/06/80, (Construtora Rabello).

"Observamos o seguinte: nos países de indústria de construção mais desenvolvida, como o caso da Argentina, não há, sumariamente, condições para empresas brasileiras. As chances que existem são mais reais em países como Paraguai, Bolívia, etc... onde se encontra uma indústria de construção incipiente" (*).

"Se pudéssemos exportar serviços para a Europa exportaríamos. Porém a Europa é, essencialmente, nossa competidora de modo que temos como área de atuação prioritária o terceiro mundo, que é onde podemos disputar o mercado" (**).

Se por um lado o "mercado possível" se caracteriza pela inexistência de sólidas construtoras de origem local, por outro podemos identificar, dentro do conjunto dos países nesta situação, dois segmentos distintos que, por suas particularidades, fazem com que as variáveis decisivas para a obtenção de uma obra não sejam da mesma natureza.

Referimo-nos aqui, às nações que não dispõem e àquelas que dispõem de recursos financeiros próprios para realizar seus projetos.

(*) Entrevista com o Dr. Roberto Lassance (C. R. Almeida).

(**) Entrevista com o Embaixador Paulo Tarso de Lima em 17/09/80.
(Dep. Promoção Comercial do Ministério das Relações Exteriores).

Neste quadro, abordaremos de início, a questão da disputa dos mercados carentes daqueles recursos, procurando clarificar as variáveis que a nosso juízo são cruciais para o sucesso de uma empresa estrangeira. Em seguida, o mesmo deve ser feito para o segundo grupo de países. Claro está, que a discussão que levaremos a seguir tem como suposto a capacidade técnica-administrativa das empresas como pré-condição para sua entrada na concorrência internacional.

II.2.1 - PAÍSES CARENTES DE RECURSOS FINANCEIROS PRÓPRIOS

Nos países onde se verifica carência de recursos financeiros próprios, a variável fundamental para a obtenção de um contrato de engenharia subordina-se, na maioria das vezes, à origem dos recursos capazes de viabilizar a obra.

Nestas condições, julgamos interessante, refazer os argumentos desenvolvidos pelo Dr. Lafayette Prado (*), acerca do desenvolvimento, no plano internacional, das formas de financiamento de obras de

(*) Prado, Lafayette. "O Mercado Africano e a Exportação de Serviços". Seminário de Novas Oportunidades para Exportação. Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior. São Paulo 26 de outubro de 1977 - (mimeo).

engenharia ao longo dos últimos trinta e cinco anos. Segundo o Dr. Prado, o crescimento vertiginoso das exportações de serviços de engenharia no pós-guerra foi, em grande medida, estimulado pela contribuição das agências internacionais para cooperação e desenvolvimento (BIRD por exemplo) que então se constituem. Obviamente, a ação destas agências impulsionou primordialmente, as exportações de serviços de seus principais sócios patrocinadores.

Por outro lado, não foi menos relevante o papel das agências nacionais de financiamento, que operando através de empréstimos vinculados funcionavam como ponta de penetração das empresas de seus países base no mercado externo (*).

"A maioria dos países desenvolvidos, sem abrir mão das oportunidades criadas pelas agências internacionais, cuidou de estabelecer em paralelo

[*] Sobre a importância do financiamento para obtenção de contratos a revista O Empreiteiro (Abril de 1980, p. 16) publicou:

"Um elemento chave no sucesso das empresas europeias e japonesas são os pacotes de financiamento de exportação oferecidos pelos respectivos governos, em termos liberais. O forte desse esquema é um pacote misto de exportação e crédito do programa de ajuda externa, de juros subsidiados, oferecidos como supplier credit, que somente pode ser utilizado para compra no país de origem".

seu arsenal comercial, engajando-se em negociações diretas para exportarem bens e serviços. Daí surgem operações como a Aliança para o Progresso, através da USAID, ou entidades como a COFACE (França), ECGD (Reino Unido), HERMES (Alemanha), e outras equivalentes, desfrutando de maior ou menor apoio governamental" (*).

O desenvolvimento econômico de alguns países no pós-guerra permitiu, por sua vez, que algumas nações antes colocadas entre as subdesenvolvidas, lograssem obter autonomia em alguns campos como no caso da engenharia. Entretanto, tais países não foram capazes de se integrar ao movimento exportador promovido pelas agências internacionais:

"Em grande extensão, as agências internacionais deixaram de reconhecer, gradativamente e opor tunamente, o amadurecimento e os benefícios alcançados por países em desenvolvimento, muitas vezes graças às suas próprias contribuições anteriores.

Um balanço sumário da intervenção, como exportadores de bens e especialmente serviços, em empreendimentos sob o patrocínio das agências internacionais de desenvolvimento, indica a diminuta participação de países como o Brasil, México, Argentina, Coreia e do

(*) Prado, Lafayette. Op.cit.

próprio Japão, para não citar outros" ().*

Do que foi posto, é importante enfatizar que a exportação de serviços a partir dos países desenvolvidos foi, em grande medida, beneficiária da ação das agências internacionais e nacionais a que nos referimos.

Quando se tem em consideração o papel das agências nacionais, é preciso ter em mente que a origem dos recursos para os financiamentos não é necessariamente pública. Muitas vezes, os "empréstimos vinculados" são efetivados por bancos privados articulados às empresas construtoras. No caso europeu como já observamos, há indícios de que as construtoras são parte de conglomerados financeiros.

Tendo como ponto de partida a importância dos financiamentos, mesmo em se tratando do desempenho das empresas de países desenvolvidos, entendemos a necessidade de refletir em que medida a engenharia nacional é capaz de engendrar mecanismos que permitam seu sucesso no mercado externo. Isto porque, se por um lado encontramos na trajetória das grandes empresas brasileiras uma tendência a diversificação de atividades, por outro a atividade fundamental dos grupos que se formaram contini

(*) Prado, Lafayette, Op.cit.

nua sendo a construção. Se, em alguns casos, determinados grupos dispõem entre suas empresas de um banco comercial, este não apresenta grande importância dentro dos negócios do grupo ou mesmo no cenário bancário nacional. Nestas condições, não se verificou nenhuma articulação orgânica entre as empresas de construção e o setor bancário. Pensamos pois, que a engenharia brasileira não dispõe de autonomia financeira capaz de bancar a aventura do mercado externo, ainda que consideremos as grandes empreiteiras. O que estas empresas possuem e que talvez as diferencie das pequenas e médias, em se tratando de potência financeira para disputar concorrências internacionais, é a capacidade de arcar com as despesas de prospecção e o ônus de licitações perdidas. Segundo técnicos do setor o custo de uma concorrência externa pode fechar o mercado para algumas empresas:

"A participação numa concorrência internacional de porte implica em gastos por volta de US\$ 1 milhão" ().*

Tendo em vista a inexistência de autonomia financeira das empresas nacionais de engenharia no que se refere às necessidades de financiamento dos demandantes externos, no caso brasileiro

(*) Entrevista com o Dr. Luis Mário Serra de Souza, Superintendente das Operações Internacionais da ECISA.

ro, obter obras nestes mercados requer, necessariamente, a presença do Estado como financiador. Os próprios empresários e técnicos da construção tem claro o papel nuclear dos financiamentos do governo brasileiro como instrumento de garantia do sucesso das firmas nacionais:

"Para ganhar obras no exterior é muito importante a sondagem sistemática dos mercados potenciais, detectando e criando oportunidades para a montagem de pacotes que são oferecidos ao cliente. Na montagem destes pacotes, a presença de financiamento é fundamental. Vender serviços significa, muitas vezes, vender financiamento" ()*.

*"A oferta de financiamento apresenta-se como fundamental, principalmente nos países carentes de recursos próprios para executar suas obras" (**)*.

*"O que ocorre muito no mercado externo é o fato de ter que distinguir os países que possuem recursos próprios para fazer serviços e os que dependem de terceiros. Neste último caso, quando os recursos são de origem européia as empresas brasileiras saem quase sempre alijadas" (***)*.

(*) Entrevista com o Dr. Fernando D'Affonseca, Diretor-Presidente da Construtora Affonseca S/A.

(**) Entrevista com o Dr. Luis Mário Serra de Souza, Superintendente das Operações Internacionais da ECISA.

(***) Eng. Antonio Alberto Canabrava, Diretor de Operações para Obras no Exterior da Mendes Jr. Revista O Empreiteiro, nº 143, Ano XI, dezembro de 1979, p. 27.

TABELA XXI - CONTRATOS ASSINADOS POR EMPRESAS BRASILEIRAS NO EXTERIOR, COM FINANCIAMENTO DE ORIGEM ALHEIA AO PAÍS DEMANDANTE

| EMPRESA (a) | OBRA (b) | PAÍS (c) | VALOR DO CONTRATO (d) (US\$ Milhões) | ORIGEM DO FINANCIAMENTO (e) | FINANCIAMENTO CACEX (f) (US\$ Milhões) |
|-------------|------------------------|----------|---|-----------------------------|---|
| AFFONSECA | 1. Obras P. Suarez | Bolívia | 50 | CACEX | 20,7 |
| | 2. Aeroporto | Bolívia | 4 | BIRD | 0 |
| | 3. Complexo Desportivo | Chile | 6,5 | CACEX | 5,5 |
| CBPO | 4. Barragem | Paraguai | 25 | BIRD | 0 |
| | 5. Central Elétrica | Paraguai | 6,5 | BIRD | 0 |
| CONCIC | 6. Porto | Uruguai | 10 | CACEX | 5,2 |
| ECISA | 7. Porto | Paraguai | 10 | BIRD | 0 |
| | 8. Saneamento | Paraguai | 12 | BIRD | 0 |
| | 9. Saneamento | Paraguai | 14 | BIRD | 0 |
| | 10. Rodovia | Tanzânia | 68 | CACEX | 56 |
| ODEBRECHT | 11. Hidrelétrica | Peru | 100 | CACEX | 47,1 |
| RABELLO | 12. Barragem | Argélia | 200 | CACEX | 35 |

| EMPRESA (a) | OBRA (b) | PAÍS (c) | VALOR DO CONTRATO (US\$ Milhões) (d) | ORIGEM DO FINANCIAMENTO (e) | FINANCIAMENTO CACEX (US\$ Milhões) (f) |
|-------------|-------------------|------------|--------------------------------------|-----------------------------|--|
| STER | 13. Rodovia | Paraguai | 17 | BIRD | 0 |
| | 14. Rodovia | Paraguai | 16 | CACEX | 8,5 |
| MENDES Jr. | 15. Hidrelétrica | Uruguai | 360 | CACEX | 178,5 |
| | 16. Rodovia | Mauritânia | 106 | FUNDOS ÁRABES UNIDOS | 17,5 |
| | 17. Rodovia | Mauritânia | - | FUNDOS ÁRABES UNIDOS | 0 |
| | 18. Aeroporto | Mauritânia | - | ALEMÃO | 8 |
| | 19. Hidrelétrica* | Colômbia | - | - | - |
| | 20. Hidrelétrica* | Bolívia | - | - | - |
| T O T A L | | | 985 | - | 381,5 |

FONTE: Colunas a, b, c, d, e - Entrevistas, revistas especializadas etc...

Coluna f - CACEX

* Apesar de desconhecemos a origem do financiamento, incluímos estes dois contratos na relação por julgamos que, muito provavelmente, tais obras demandaram financiamento externo.

Tendo em vista as considerações anteriores, passaremos a seguir a analisar a experiência concreta brasileira nos mercados carentes de recursos financeiros. Para tal, dentre os contratos que constituem nossa amostra (30), separamos aqueles cujo principal financiador não tem origem no país do demandante (20).

Como podemos observar na relação anterior (Tabela XXI), entre os contratos que conseguimos levantar a principal fonte de financiamento (18), oito são financiados pela CACEX, sete pelo BIRD, dois pelos Fundos Árabes Unidos (Arábia Saudita, Líbia e Kuwait) e um por bancos alemães.

Se não considerarmos os contratos financiados pelo Fundos Árabes Unidos (*), visto que tais financiamentos tem origem em países não exportadores de serviços de engenharia e portanto não podem ser pensados como ponta de penetração para empresas das nações financiadoras, teremos o seguinte quadro, considerando o número e o valor total dos contratos.

(*) Um destes contrato (2º trecho da Rodovia da Esperança-Mauritânia) envolveu um contrato do Banco do Brasil com o governo da Mauritânia (US\$ 17,5 milhões) para compra de equipamentos e peças de reposição, material de construção e serviços técnicos brasileiros.

TABELA XXII - CONTRATOS ASSINADOS POR EMPRESAS BRASILEIRAS
NO EXTERIOR QUE TEM FINANCIAMENTO DE ORIGEM
ALHEIA AO PAÍS DEMANDANTE

| PRINCIPAL FINANCIADOR | Nº DE CONTRATOS | VALOR TOTAL DOS CONTRATOS (US\$ Milhões) | % |
|-----------------------|-----------------|--|-------|
| CACEX | 8 | 790,5 | 89,1 |
| BIRD | 7 | 88,5 | 9,9 |
| ALEMANIA | 1 | 8 | 1,0 |
| TOTAL | 16 | 887,0 | 100,0 |

FONTE: As mesmas da tabela .

Os números da tabela anterior são suficientes para demonstrar a importância decisiva do Estado Brasileiro através dos financiamentos, para a obtenção de obras nos países que não dispõem de recursos para financiá-las. Cerca de 90% do valor dos contratos assinados por empresas nacionais nestes mercados dizem respeito a contratos que tem como

principal financiador o governo brasileiro (*).

Para afirmar a pertinência desta questão recolhemos em entrevista um exemplo de contrato não assinado por empresas brasileiras devido as condições de financiamento oferecidas ao demandante:

*"A Affonseca associada à Andrade Gutierrez perdeu na Bolívia, uma concorrência para a construção de um aeroporto de porte (US\$ 85 milhões). As condições de financiamento oferecidos pelo pacote brasileiro (7% a.a. e 14 anos para pagamento) decidiram a negociação em benefício de um grupo de empresas japonesas (3% a.a. e 30 anos para pagamento)" (**).*

(*) Dentre os contratos com financiamento da CACEX somente um (Barragem na Argélia-Rabello) não tem como principal financiador este órgão. Mesmo assim, segundo o Dr. Marco Paulo Rabello, o financiamento brasileiro (US\$ 35 milhões) foi fundamental, dado que se constituiu numa exigência do governo argeliano (para compra de equipamentos e pagamento de mão-de-obra) após a decisão da concorrência. Nestas condições a Rabello mesmo vencendo a licitação não executaria a obra a menos que obtivesse financiamento.

(**) Dr. Fernando D'Affonseca (entrevista)

Outro dado interessante entre os contratos financiados pela CACEX está no fato de que quatro deles foram obtidos através de negociação direta (obras em Porto Suarez, na Bolívia e complexo desportivo no Chile - Affonseca, Rodovia na Tanzânia - ECISA, Hidrelétrica no Peru - Odebrecht).

Por sua vez, é evidente (ver Tabela XXIII), que parte substancialmente dos financiamentos concedidos pelo governo brasileiro concentram-se na América Latina.

TABELA XXIII- FINANCIAMENTO DA CACEX

| PAÍSES | VALOR DOS FINANCIAMENTOS (US\$ Milhões) | Nº DE CONTRATOS | (%) (VALOR) |
|-------------------|---|-----------------|-------------|
| 1. América Latina | 265 | 6 | 74,4 |
| . Bolívia | 20,7 | 1 | 5,8 |
| . Chile | 5,5 | 1 | 1,5 |
| . Uruguai | 183,2 | 2 | 51,5 |
| . Peru | 47,1 | 1 | 13,2 |
| . Paraguai | 8,5 | 1 | 2,4 |
| 2. África | 91 | 2 | 25,6 |
| . Argélia | 35,0 | 1 | 9,8 |
| . Tanzânia | 56,0 | 1 | 15,8 |
| T O T A L | 356,0 | 8 | 100,0 |

FONTE: As mesmas da Tabela XXI .

No que diz respeito aos contratos obtidos por empresas brasileiras financiados por agências de desenvolvimento, identificamos a sua pequena relevância no conjunto das obras realizadas no exterior - (10% do valor dos contratos que demandam financiamento externo ao demandante - ver tabela XXII). Isto fortalece a afirmação do Dr. Lafayette do Prado, citada anteriormente, de que tais agências não tem desempenhado para os países em desenvolvimento o mesmo papel que jogaram para as nações desenvolvidas.

Por outro lado podemos verificar que quase todos os contratos financiados pelo BIRD foram no Paraguai (ver tabela XXI). Neste caso, a variável decisiva para vencer as concorrências talvez tenha sido a facilidade de operação das empresas brasileiras naquele mercado tendo em vista a proximidade geográfica:

"As obras executadas pela CBPO fora do país não exigiam esforço da empresa, podendo mesmo ser consideradas quase como obras domésticas. Isto porque foram realizadas no Paraguai, a poucos quilômetros da fronteira. Nestas condições, o escritório da CBPO em Foz do Iguaçu podia perfeitamente gerir os trabalhos e resolver facilmente todos os problemas relativos a mão-de-obra, equipamentos, material de cons

trução, etc..." (*).

A única obra financiada pelo BIRD fora do Paraguai (Aeroporto - Bolívia) foi, por sua vez, obtida pela Affonseca que já vinha atuando no país num primeiro contrato, onde a presença do governo brasileiro foi decisiva (Acordo de Cochabamba e financiamento) (**).

Finalmente, apenas um contrato assinado por empresa nacional em país carente de recursos próprios não tem financiamento brasileiro ou de agência internacional. Este contrato, relativo à construção de um aeroporto na Mauritânia, foi obtido pela Mendes Jr. e tem financiamento alemão. Representa, na verdade, uma exceção entre todos os que analisamos. Autoridades da própria empresa reconhecem a excepcionalidade deste caso:

"Fizemos um aeroporto na Maurítânia, cujo financiamento era 100% alemão. Em razão do orçamento ser muito rígido, a única firma que estava em condições de executar a obra dentro daquele orçamento era Mendes Jr. Então a fizemos. Mas posso garantir que, de um modo geral, as chances das empresas

(*) Dr. Vital de Oliveira Barreto, diretor da CBPO.

(**) Ver entrevista em anexo.

nacionais são mínimas nestes casos, pois o europeu procede de tal maneira que com 20% do financiamento é capaz de alijar uma empresa nacional" ().*

Pela afirmação anterior, poderíamos supor que neste contrato a empresa talvez tenha se contentado com uma pequena margem de lucro para penetrar no mercado africano. É bom lembrar que este foi um dos primeiros contratos obtidos pela Mendes Jr. fora da América Latina. Ao mesmo tempo, por seu pequeno valor pode ter deixado de interessar às próprias firmas alemãs.

Pelo que foi visto julgamos ter ficado claro a inquestionável importância do governo brasileiro para a expansão da engenharia nacional nos mercados carentes de recursos financeiros.

Nestas condições, o futuro das empresas brasileiras nestes países dependerá, em grande medida, da possibilidade do Estado expandir o volume de financiamentos. Claro está, que impor uma política ofensiva neste sentido passa pela expansão da capacidade financiadora do governo brasileiro, assim

(*) Engenheiro Antonio Alberto Canabrava, Diretor para Operações Internacionais da Mendes Jr. Revista O Empreiteiro. Dezembro de 1979, p. 27.

como pela política de distribuição dos fundos disponíveis de acordo com os objetivos de política econômica fixados.

Finalmente, resta colocar que ao avançar massas de capital sob a forma de empréstimos, o Estado permite que as empresas de engenharia concretizem operações de valorização de seu capital. Nesta medida o Estado cumpriria, aqui, um papel equivalente ao do capital financeiro nas economias avançadas (*), o que revela, mais uma vez a face dependente do setor de construção, materializada, neste caso, na inexistência de autonomia financeira das empresas no que diz respeito a transnacionalização.

(*) Veja-se neste sentido Dain, Sulamis, "Empresa Estatal e Capitalismo Contemporâneo". Cap. II, Brasil uma intervenção sem padrão. Tese de Dotoramento. UNICAMP, 1980.

II.2.2 - PAÍSES QUE DISPÕEM DE RECURSOS FINANCEIROS

Na tentativa de analisar as variáveis decisivas para a obtenção de uma obra de engenharia nos mercados onde não se observa carência de recursos financeiros, separamos, entre os contratos que consideramos (30), aqueles cujo principal financiador tem origem no próprio país demandante (10).

TABELA XXIV - CONTRATOS ASSINADOS CUJO PRINCIPAL FINANCIADOR NÃO É EXTERNO AO PAÍS DEMANDANTE

| EMPRESA | OBRA | PAÍS | VALOR (US\$ Milhões) |
|------------|-------------------|-----------|-------------------------|
| C. CORRÊA | 1. Hidrelétrica * | Venezuela | 1.200 |
| CETENCO | 1. Hidrelétrica * | Venezuela | 1.200 |
| | 2. Metrô | Venezuela | 50 |
| ESUSA | 3. Hotel | Iraque | 15 |
| | 4. Hotel | Iraque | 15 |
| MENDES Jr. | 5. Ferrovia | Iraque | 1.200 |
| | 6. Rodovia | Iraque | 280 |

Continua...

* O mesmo contrato.

Continuação...

| EMPRESA | OBRA | PAÍS | VALOR (US\$ Milhões) |
|-----------|------------------------|---------|-------------------------|
| RABELLO | 7. Universidade | Argélia | 350 |
| | 8. Universidade | Argélia | - |
| | 9. Complexo Industrial | Argélia | - |
| ODEBRECHT | 10. Desvio de Rios | Chile | 30 |
| T O T A L | | | 3.140 |

FONTE: Entrevistas, Revistas Especializadas, etc...

Os contratos da tabela anterior esgotam cerca de 4/5 do valor dos contratos que compõem nossa amostra. Por outro lado, foram na sua quase totalidade, assinados em países produtores de petróleo (*) (Iraque, Venezuela, Argélia). Tais dados evidenciam, por si só, a importância destes mercados para a engenharia brasileira.

A tabela que se segue mostra, por sua vez, o peso de cada um dos países produtores de petróleo onde se observa atuação de empreiteiras nacionais no movimento global das exportações brasileiras de serviços de engenharia. Ao mesmo tem-

(*) Somente um contrato (Odebrecht no Chile) se efetivou num país tradicionalmente tomador de recursos financeiros externos. Entretanto a existência de um contrato financiado internamente neste país, pode ser entendido através da análise das negociações que envolveram sua assinatura, o que faremos mais adiante.

po revela a posição destacada de algumas empresas em cada uma destas nações.

TABELA XXV - CONTRATOS ASSINADOS POR FIRMAS BRASILEIRAS EM PAÍSES PRODUTORES DE PETRÓLEO

| PAÍS | Nº DE CONTRATOS | VALOR (US\$ Milhões) | PARTICIPAÇÃO NO VALOR TOTAL (%) | PARTICIPAÇÃO DAS EMPRESAS NO MERCADO (%) |
|-----------|-----------------|----------------------|---------------------------------|--|
| Argélia | 4 | 550 ⁽¹⁾ | 13 | Rabello 100% |
| Iraque | 4 | 1.510 | 37 | Mendes Jr. 98% ESUSA 2% |
| Venezuela | 2 | 1.250 | 30 | C. Corrêa 60% CETENCO 40% |

FONTE: Entrevistas, Revistas especializadas, etc...

(1) O valor de dois contratos somente.

Nossa investigação acerca das variáveis fundamentais para a obtenção destes contratos, levaram-nos a conclusão de que a atuação da engenharia nacional nestes mercados só pode ser entendida a partir da evolução das relações política-econômicas internacionais do Brasil após 1964. Tal evolução determina-se por um lado pelo avanço do

desenvolvimento capitalista brasileiro no período que passa a exigir uma redefinição da inserção da economia nacional na divisão internacional do trabalho e por outro pelas alterações verificadas na ordem mundial com o arrefecimento da guerra fria e o declínio da hegemonia norte-americana na ordem mundial.

No plano da política externa brasileira a consolidação do que se convencionou chamar diplomacia pragmática reflete a interação daqueles movimentos (*). Nestas condições julgamos pertinente resgatar a evolução do pragmatismo em suas linhas mais gerais, para em seguida discutir sua importância no movimento da transnacionalização da grande engenharia brasileira.

A ruptura com uma política de alinhamento automático às posições norte-americanas nas questões internacionais, começa a se manifestar

(*) Moura, Gerson e Lima, Maria Regina em seu trabalho. "A Trajetória do Pragmatismo" (mimeo) colocam que a afirmação do pragmatismo só pode ser compreendida a partir "*das transformações na ordem mundial e da tentativa de consolidar uma ordem política e econômica de um tipo particular...*" no plano interno.

após o primeiro governo revolucionário (Castelo Branco). Segundo Carlos Estevam Martins (*), o governo Costa e Silva, ao reconhecer o alinhamento automático aos interesses norte-americanos como incapaz de permitir ao país redefinir sua posição no cenário mundial, reorienta a política externa brasileira que assume, então, posições terceiro-mundistas e passa a privilegiar o conflito Norte-Sul vis-à-vis as tensões Leste-Oeste. Como pano de fundo desta reorientação da ação internacional brasileira tem-se a queda do bicentrismo absoluto (USA/URSS) e o fortalecimento dos capitalismo da Europa Ocidental e Japão.

Por sua vez, o governo Médici, apesar de sustentar posições que desafiavam a dominação mundial pelas grandes potências (**), apresen-

(*) A Evolução da Política Externa Brasileira na Década 64/74. Estudos CEBRAP 12.

(**) "São da época Médici as posições da diplomacia brasileira contrárias ao monopólio nuclear por parte das grandes potências, ao controle da natalidade e à tentativa das grandes potências de substituir os órgãos políticos da ONU por comitês técnicos".

Fragoso, João Luis Ribeiro. As Reformulações na Política Externa Brasileira nos Anos 70. Estudos Afro-Asiáticos nº 5, (1981).

taria, no que diz respeito a política externa, uma ruptura fundamental com o período anterior (Costa e Silva). Esta ruptura estaria determinada pelo reconhecimento do subdesenvolvimento como um fenômeno intrínseco ao desenvolvimento do capitalismo no plano mundial e conseqüentemente insuperável nos seus marcos. Neste quadro, emerge a "diplomacia do interesse nacional" como alternativa a "diplomacia do interesse comum" (subdesenvolvidos), ao mesmo tempo em que, internamente, ganha nitidez o projeto de um Brasil-Potência:

"A idéia-força que permitiu a formulação desta nova linha tem origem no redobrado ato de fé que se consubstanciou no famoso projeto de um Brasil potência. A partir do momento que se estabelece oficialmente a crença nas possibilidades do país enquanto individualidade histórica, estava criado o princípio que levaria ao abandono dos sonhos multilaterais e das ilusões terceiro-mundistas... Passando a apostar apenas em si mesmo, o país descobria a existência de uma via separada, ao longo do qual ser-lhe-ia possível realizar, a um só tempo, dois objetivos que de outro modo, se apresentariam como mutuamente excludentes: a superação dos impasses do

subdesenvolvimento e a simultânea salvaguarda das leis estruturais da acumulação capitalista em escala mundial ()*.

Apesar de já no governo Médici o pragmatismo aparecer como nova orientação da política externa brasileira, é somente no período Geisel que encontrará sua versão mais acabada, sendo que, desde então seus componentes básicos permanecem inalterados. Para caracterizá-lo, em sua concepção mais geral, é suficiente repetir Maria Regina Soares de Lima e Gerson Moura.

*"A política externa brasileira apresenta-se como um paradigma das aspirações e posições do Terceiro-Mundo, independente de suas definições ideológicas e modelos econômicos. No entanto, o terceiro-mundismo do discurso - necessário equanto tática - recobre razões mais fortes, ditadas pelas necessidades de um país capitalista dependente, que procura erigir-se em potência no plano internacional, aproveitando-se das brechas do sistema para fortalecer soluções próprias (nacionais) mas não as coletivas ou regionais (**).*

(*) Martins, C. E. Op.cit., p. 83

(**) A Trajetória do Pragmatismo. Op.cit.

Do ponto de vista de nossa pesquisa, levantar a trajetória da política externa brasileira em suas linhas mestras nos pareceu oportuno na medida em que a afirmação do pragmatismo significou concretamente, a aproximação com os países que constituem o mercado possível para a engenharia nacional. Nestas condições, passaremos em seguida a sinalizar alguns dos movimentos da diplomacia pragmática que substantivaram esta aproximação.

O ano de 1973 marca o início de uma nova política do Ministério das Relações Exteriores em relação à África. Até esta data o apoio brasileiro ao colonialismo português, assim como as estreitas relações mantidas com a África do Sul, tornavam problemática a aproximação com a África independente. As viagens do chanceler Gibson Barbosa (72/73) à África Negra podem, desta forma, ser entendidas como uma primeira tentativa de redefinir aquele quadro:

"Esquentar as relações entre o Brasil e a África Negra foi o objetivo do chanceler Gibson Barbosa, objetivo conseguido após as duas viagens efetuadas, uma em outubro-novembro de 1972 e outra em janeiro-fevereiro de 1973. Nove países da África Negra Ocidental foram visitados pelo Chanceler brasileiro, que assinou quinze novos acordos, renovou

dois e estabeleceu um acordo geral de cooperação... De fato, as razões da ofensiva africana do Chanceler brasileiro eram de duas ordens: sair do isolamento absoluto em que se encontrava o Brasil ante os países do Terceiro-Mundo, após a derrubada do presidente Goulart, e obter para a economia brasileira acesso a novos mercados" ().*

Ao final de 1973 os esforços de aproximação com a África começam a frutificar com as visitas de inúmeros ministros de Estado e missões diplomáticas africanas à Brasília. Ademais, entre 1973 e 1974, fatos como a crise do petróleo, a guerra do Yon Kipour e a queda do salazarismo fortaleceram os novos rumos que vinha tomando a diplomacia brasileira. Se após a revolução portuguesa o Itamarati optou, num primeiro momento, por uma posição de neutralidade nas tensões entre Portugal e suas colônias africanas, a partir da radicalização do processo revolucionário português (junho-julho de 1974) passa a respaldar o movimento de descolonização da África portuguesa (reconhecimento da independência da Guiné-Bissau em julho de 1974). A partir desta época, tal política tem continuidade o que se pode constatar no reconhecimento do MPLA como legítimo representante das aspira

(*) Martinière, Guy. "O Novo Diálogo América Latina - África: Fundamento das Relações Sul-Sul". Estudos Afro-Asiáticos nº 4, p. 53.

ções nacionais angolanas, assim como no reconhecimento imediato da independência de Angola e Moçambique.

A postura assumida pela Itamarati no processo de descolonização da África portuguesa revelou-se, ao que tudo indica, bastante produtiva aos interesses político-econômicos brasileiros no continente africano:

"O pragmatismo com que Azeredo da Silveira resolveu a crise da descolonização portuguesa permitiu ao Itamarati fazer sempre de Angola, Moçambique, Guiné-Bissau, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe o ponto forte da política africana do Brasil; política que, aliás, continua a se desenvolver com a África independente, graças às duas viagens que Azeredo da Silveira fez à África: ao Senegal em novembro de 1974 e à Costa do Marfim em junho de 1975.

Em retribuição, o Itamarati recebia diversas personalidades africanas, entre as quais o Presidente Bongo, do Gabão, em outubro de 1975 e o Presidente Seghor, em novembro de 1977. Acordos de cooperação cultural, nos quais o Brasil se esforçava em se aprovisionar de matérias-primas que não produzia - fosfato, petróleo, etc. - em troca da venda

de produtos industriais e de tecnologia (construção de auto-estrada em particular) ()*.

Já no governo Figueiredo, a política de aproximação com a África não sofreu descontinuidade como atestam as recentes viagens do Chanceler Saraiva Guerreiro a países africanos.

A crise do petróleo deflagrada em 1973 não só jogou um papel importante nas novas relações Brasil-África, (**) visto a relevância dos países africanos na produção petrolífera, como também reorientou as posições brasileiras no que diz respeito ao conflito árabe-israelense. De uma postura e-

(*) Martinière Guy. Op.cit., pp. 55-56.

(**) "Importante foram as negociações iniciadas (período Médici) no tocante aos investimentos, muitos das quais só começaram a frutificar no governo atual (Geisel). Com relação à África são conhecidos os esforços da Petrobrás visando a realização de empreendimentos conjuntos para a prospeção de óleo cru na Nigéria, Líbia, Egito, Argélia, República Malgaxe e Iraque".

Martins, C. E. Op.cit., p. 93.

quidistante em relação ao conflito de 1969(*) a política externa brasileira inclina-se para uma melhor compreensão da "causa árabe":

*"As necessidades brasileiras de petróleo levaram o Brasil, no seio da ONU, a aproximar-se dos países árabes, a afastar-se de Israel e distanciar-se da África do Sul, mantendo uma posição cautelosa nos esforços multilaterais referentes à cooperação entre produtores e consumidores, tudo na expectativa de gerar boa vontade dos países árabes exportadores de petróleo, para significativas relações bilaterais (**).*

A solidariedade brasileira à causa árabe explicitou-se com mais clareza no plano diplomático através de atitudes como o voto condenando o sionismo em 1975 na ONU. Como já foi dito, tal

(*) Segundo Guy Martinière, já no governo Médici, a postura equidistante do Brasil em relação ao conflito árabe-israelense, foi suficiente para permitir "a empresa Baspetro - filial da Petrobrás e encarregada de todas as operações petrolíferas fora do território brasileiro - multiplicar acordos de prospecção e de transporte de petróleo com os diferentes países árabes da África e do Oriente Médio".
Op.cit., p. 54.

(**) Lafer, Celso. Política Exterior Brasileira: Balanço e Perspectivas. Revista Dados nº 22. IUPERJ (1979) p. 55.

orientação da política exterior brasileira buscava, na verdade, estreitar relações com os países produtores de petróleo, através de acordos bilaterais:

"Esta solidariedade no plano multilateral o governo espera ver traduzida em bons resultados no plano bilateral, com boas perspectivas, creio, no que diz respeito à Argélia e à Nigéria" ().*

*"A partir daí (voto antisionista) a cooperação árabe-brasileira foi bastante fortalecida: importantes contratos foram assinados com o Iraque e a Argélia, os quais podem marcar uma nova fase do diálogo Sul-Sul" (**).*

As relações Brasil - Iraque se intensificaram sobremaneira no governo Geisel, aprofundando-se, por outro lado, a postura pragmática da diplomacia brasileira em relação ao conflito do Oriente Médio. Por ocasião da visita do vice-presidente do Iraque ao Brasil em maio de 1978, em comunicado conjunto com o governo iraquiano, o governo brasileiro reconheceu a Organização para a Libertação da Pa-

(*) Lafer, Celso. Op.cit., p. 56

(**) Martinière, Guy. Op.cit., p. 54

lestina. Segundo Lafer, este fato foi resultado das pressões do Iraque, maior fornecedor do petróleo importado pelo Brasil, "no sentido de nosso país permitir a instalação oficial de um escritório da O.L.P. no Brasil" (*).

Se o pragmatismo representou um novo momento nas relações político-econômicas entre o Brasil e os países africanos e do Oriente Médio, refletiu-se também nas relações brasileiras com a América Latina. Na opinião de Carlos Estevam Martins é no governo Médici onde se cristalizam alterações substantivas nestas relações.

"Com efeito, no plano do comércio regional a diplomacia do interesse nacional empenhou-se em intensificar o intercâmbio com todos os países, superando as fronteiras ideológicas na maior parte dos casos, com exceção de Cuba, onde se configuraria uma confrontação direta com um interesse note-americano, localizado e específico... Sempre dentro do marco bilateral, procurou-se incentivar as trocas mediante a introdução de uma série de inovações mercadológicas, entre as quais cabe destacar as seguintes: (a) abertura de linhas de crédito vinculadas à aquisição de produtos brasileiros; (b) celebra

(*) Lafer, Celso. *Op.cit.*, p. 59

ção de acordos culturais...; (c) criação do programa brasileiro de cooperação técnica com países menos desenvolvidos.

Como em todos os demais passos dados pela política externa do período Médici, o avanço representado não deve ser medido tendo em vista sua ordem de grandeza mas ao contrário, observando-se fatos da seguinte natureza. (a) tais iniciativas constituem novidades; (b) desenvolveram-se no plano das relações bilaterais; (c) não representam compromissos exclusivos ou limitantes com a América Latina, pois foram e continuam a ser generalizados para a África; (d) a despeito de sua pequena magnitude, foram crescendo pouco, mas sistematicamente, com o passar do tempo; (e) seu promotor foi o Estado, agindo por conta própria e não por pressão explícita de algum setor particular da sociedade civil"(*).

O governo Geisel por sua vez não trouxe, ao que parece, modificações na política de aproximação com a América Latina embora a prioridade colocada nas relações bilaterais tenham segundo Lafer

(*) Martins, C. E. Op.cit., p. 32

trazido algumas dificuldades à diplomacia brasileira como na controvérsia Itaipú (*).

*"Na América Latina o Brasil também tem procurado valer-se das relações multilaterais para captar a boa vontade regional e ladear críticas à sua relevância, que é frequentemente vista como hegemonia, ao mesmo tempo em que se busca no plano substantivo, estreitar relações bilaterais. Este é o sentido genérico da ação diplomática brasileira nesta área, e este é o sentido específico das viagens e contatos latino-americanos do Presidente Geisel (Uruguai, México, etc...)"(**).*

Como já observamos anteriormente o governo Figueiredo manteve, em suas linhas mestras, a política exterior do período anterior. No que diz respeito a América Latina as viagens do General Figueiredo a países latino-americanos (Venezuela, Chile, etc...), assim como as missões diplomáticas

(*) A controvérsia em torno de Itaipú "como é sabido, resulta de negociações bilaterais com o Paraguai e da tese oficial brasileira do "prejuízo sensível" que, na prática tem-se traduzido numa recusa de examinar multilateralmente o aproveitamento das águas da Bacia do Prata". Lafer, C. Op.cit., p. 56.

(**) Lafer, C. Op.cit., p. 56.

e viagens de chefes de nações latino-americanas ao Brasil (Venezuela por exemplo) parecem atestar esta tendência.

Se as relações Brasil-América Latina tem sido marcadas nos anos setenta pela diplomacia pragmática, alguns analistas identificam, entretanto, uma certa timidez no tratamento de questões polêmicas (propostas de suspensão das sanções a Cuba e sua integração no sistema interamericano, crise da Nicarágua, por exemplo). Tal fato é entendido como resultante do peso militar na elaboração da política externa brasileira, o que no caso da América Latina condicionaria o pragmatismo às amarras da segurança nacional:

"Análises da política externa brasileira a partir de 1974 assinalam que ela tem se pautado por um comportamento independente e pragmático nas suas relações fora do hemisfério, mas que na América Latina as posições de Brasília são guiadas por uma interação mais complexa entre os objetivos pragmáticos do Itamarati e as definições de segurança do estabelecimento militar" ().*

(**) Soares de Lima, Maria Regina e Moura, Gerson. Op.cit.

O breve levantamento sobre a evolução da política exterior brasileira efetuado até aqui, longe de pretender esgotar a problemática, teve como intenção sinalizar suas linhas mais gerais e caracterizar sua nova postura frente a América Latina, África e Oriente Médio, que constituem, na verdade, os mercados onde a engenharia nacional tem oportunidades de atuação. Isto porque julgamos que a transnacionalização das empresas brasileiras de engenharia não pode ser entendida através de uma análise que privilegie os aspectos estritamente econômicos do desenvolvimento do setor da construção (base técnica, crise interna, etc...). Assim, da mesma forma que no desenvolvimento interno das empresas nacionais de construção a instância política jogou um papel decisivo, é nossa intenção mostrar que o processo de expansão até o mercado externo destas empresas só ganha legibilidade dentro da afirmação da nova estratégia diplomática brasileira. A construção pesada representa uma área onde o Brasil tem a oferecer e, nestas circunstâncias, se na disputa de concorrências internacionais a engenharia nacional serve-se do Estado brasileiro na defesa de seus interesses (o que procuraremos mostrar a seguir), não é menos verdade que o Estado serve-se da engenharia para afirmar seu projeto nacional. Este passa, como já vimos, pela redefinição da inserção da economia brasileira na divisão internacional do trabalho e a consequen-

te transformação de seu padrão de comércio.

Nestas condições, ao que tudo indica a engenharia nacional é ao mesmo tempo beneficiária e instrumento da nova política externa brasileira.

Antes de passarmos à análise da importância do Estado brasileiro na performance internacional das empresas nacionais de construção, dentro dos mercados que detêm capacidade de autofinanciar suas obras, entendemos ser necessário colocar uma questão que a nosso juízo deve merecer maior atenção: quais os segmentos da economia brasileira que foram decisivos para impor os novos rumos daquela política? Foge ao escopo deste trabalho e à medida de nossas possibilidades, desvendar, em sua totalidade, questão de tão complexa natureza. Para o propósito de nossa pesquisa seria, certamente, suficiente afirmar a incapacidade do setor da construção em, por si só, moldar aos seus interesses a política externa brasileira. Mesmo assim, julgamos apropriado levantar algumas idéias que devem ser entendidas apenas como ponto de partida para a reflexão sobre o problema.

Ao caracterizar a nova política exterior brasileira Carlos Estevam Martins afirma que "seu promotor foi o Estado agindo por conta própria e não por pressão explícita de qualquer setor particular da sociedade civil (*). Ao mesmo tempo, articula a emergência do pragmatismo à consolidação do projeto Brasil-potência.

Em trabalho recente (**) Carlos Lessa trata a Nação - Potência como um projeto do Estado e para o Estado. No governo Geisel, a estratégia de desenvolvimento expressa no segundo PND, incorporaria este projeto ("idéia de Nação como um projeto a construir") e revelaria, por outro lado, "o descolamento do Estado de suas bases de sustentação na economia e na sociedade". Neste sentido, as metas do segundo PND seriam na verdade as metas de construção da Nação. Num quadro de crescente integração da economia brasileira à economia mundial, alcançar aquelas metas passaria, necessariamente, por ajustes nas articulações externas. Nesta perspectiva, a diplomacia pragmática não significaria nada mais que uma das faces deste movimento. Como susten

(*) Martins, C. E. Op.cit., p. 92

(**) A Estratégia de Desenvolvimento 1974-1976. (Sonho e Fracasso), 1978.

táculo para os reajustes necessários, teríamos a *"idéia de que a crise externa, além de gerar a oportunidade para a reedição do projeto nacional-desenvolvimentista ampliaria o raio de manobra externo para uma potência emergente como o Brasil. Tendo presente o paradigma militar o Estado pensando como o comandante incontestado da Sociedade e Economia considerou a conjuntura mundial o momento adequado para livrar a última batalha"* (*).

Se aceitarmos o que foi posto, a guisa de primeira reflexão, fica a sugestão de que a definição dos novos rumos da política externa brasileira dificilmente pode ser explicada por pressões de interesses de qualquer fração de capital atuante no país, o que não significa que algumas destas frações não tenham dela se beneficiado.

Neste ponto, julgamos apropriado efetivar a análise dos contratos auto-financiados (Tabela XXIV), buscando, sempre que possível, caracterizar o papel e a importância do Estado na sua obtenção.

(*) Lessa, C. Op.cit., p. 80

(a) A experiência da engenharia brasileira no Iraque.

| | |
|---|---|
| - nº de contratos: | quatro |
| - tipo de obra: | ferrovia (Mendes Jr.) rodovia (Mendes Jr.) 2 hotéis (ESUSA) |
| - valor dos contratos: | US\$ 1.510 milhões |
| - participação na amostra (valor): | 37% |
| - participação das empresas brasileiras no mercado: | Mendes Jr. - 98% ESUSA - 2% |

Os números anteriores são suficientes para demonstrar a importância do mercado iraquiano no movimento de exportação de serviços das empresas brasileiras assim como o peso da Construtora Mendes Jr. no seu interior.

Como foi visto, o Iraque é um país onde a presença do governo brasileiro tem sido constante. O voto antisionista na ONU e o reconhecimento da OLP mostram a preocupação em estreitar laços com um país que é hoje o maior fornecedor do petróleo importado pelo Brasil.

Nestas circunstâncias, a cooperação Brasil-Iraque vai além dos contratos de prospecção de petróleo, passando por um estreito comércio de armas. Por ocasião do bombardeio israelense à usina atômica iraquiana em Tamuz, a imprensa internacional chegou a noticiar a existência de uma possível conexão nuclear Brasília-Bagdã, através de denúncias sobre embarques secretos de urânio do Brasil para o Iraque. Apesar dos desmentidos, este incidente permitiu entrever-se a profundidade da cooperação militar entre os dois países. A revista *Veja* em reportagem de capa, publicou matéria sobre a questão onde afirma:

"é certo que o Brasil está envolvido até o fundo numa conexão sem precedentes com o Iraque, incluindo cooperação nuclear e transações com armas" ()*.

(*) *Veja*, nº 24. Junho de 1981. "Ligações Perigosas", p. 81

Entre as armas exportadas (*) para o Iraque, estão mísseis ar-terra fabricadas pela Avibrás, tanques Urutu e Cascavel produzidos pela Engesa (a revista *Veja* estima que só em carros de combate, mais de 2.000 unidades já foram vendidas ao Iraque), assim como peças de reposição para os caças Mig iraquianos, produzidas, segundo *Veja*, secretamente nas instalações da EMBRAER em São José dos Campos.

Neste quadro, o envolvimento brasileiro no Iraque é suficientemente óbvio para revelar o peso do governo brasileiro nas negociações de

(*) O desenvolvimento da indústria de material bélico no Brasil, que permitiu ao país tornar-se exportador, tem, ao que tudo indica, íntima conexão com a afirmação do projeto Nação-Potência. Como afirma João Luis Ribeiro Frago em trabalho recente (*As reformulações na Política Externa Brasileira nos Anos 70 - Estudos Afro-Asiáticos* nº 5, 1981),

"no interior do projeto de independência para a economia nacional, em defesa dos interesses nacionais, desenvolveu-se nos círculos militares a idéia de diminuir a dependência brasileira no setor de armamentos em relação aos tradicionais fornecedores. Foram criadas, então, empresas sob controle do Estado com o objetivo de tornar o Brasil auto-suficiente em matéria de armamentos. O desenvolvimento destas empresas permitiu não só a diminuição nas compras externas, como ainda possibilitou ao Brasil tornar-se fornecedor no mercado internacional".

Sobre a entrada brasileira no comércio internacional de armas veja-se Brigadão, Clóvis "O Brasil e o Comércio Internacional de Armas: Uma Nova Modalidade Industrial?" Instituto de Relações Internacionais. PUC-RJ.

contratos de engenharia naquele mercado. Na medida em que serviços de engenharia são uma demanda do Estado iraquiano e uma "mercadoria" disponível no Brasil, podemos afirmar que os contratos de engenharia no Iraque são um exemplo típico de negociações onde o Estado brasileiro serve à empresa privada e a empresa privada serve ao Estado.

Não é por acaso que entre os quatro contratos assinados por empresas brasileiras no mercado iraquiano três tiveram intermediação da Interbrás. Nas pesquisas que desenvolvemos, colhemos a informação de que a assinatura do fabuloso contrato da Mendes Jr. para a construção de uma ferrovia (US\$ 1.200 milhões) chegou a envolver viagem ao Iraque de um ministro de Estado brasileiro. Consta que a Mendes Jr. teria empatado com uma firma iugoslava na concorrência, que finalmente se resolveu a favor da empresa brasileira em função do cacife político do governo brasileiro.

Por sua vez, também os contratos da ESUSA, foram agenciados pela Interbrás que contactou a empresa sabendo de sua intenção em operar no exterior. (*)

(*) Ver entrevista em anexo (ESUSA).

a crise no mercado nacional certamente terá desempenhado um papel importante para a transnacionalização da empresa, crise esta não do setor da construção mas da própria empresa que vê, após a revolução de 1964, romperem-se suas sólidas articulações políticas construídas em governos anteriores.

A obtenção de seu primeiro contrato na Argélia foi neste quadro, facilitada pelas estreitas ligações da empresa com o arquiteto Oscar Niemeyer, conforme relato do Dr. Marco Paulo Rabello que resumimos a seguir (*).

"Depois de sete anos de total ausência de obras em decorrência da situação interna do país, o governo argeliano decidiu construir em Constantine uma universidade como símbolo da vitória nacional sobre a opressão colonizadora. Oscar Niemeyer foi o arquiteto incumbido do projeto arquitetônico que resultou bellissimo e muito arrojado. Nestas condições a firma encarregada dos cálculos estruturais concluiu pela impossibilidade da realização da obra na forma desejada pelo arquiteto brasileiro. Niemeyer sugeriu então ao governo da Argélia que entregasse os cálculos a brasileiros que estariam capacitados para realizá-los com perfei-

(*) Para maiores informações da experiência da Rabello na Argélia, ver entrevista (Rabello) em anexo.

ção e segurança, do que fazia prova a construção de Brasília. Em consequência foi contatado o engenheiro brasileiro Bruno Contarini, então na Projectum, firma ligada ao grupo Rabello. Concluídos os cálculos armou-se um impasse quando a seguradora francesa procurada para o seguro, recusou-se a segurar a obra. A questão foi resolvida visto que a Construtora Rabello aceitou responsabilizar-se pela obra desde que esta lhe fosse entregue. Assumiu assim todos os riscos e fechou o contrato em associação com uma empresa estatal argeliana (Bureau National D'Etudes Economiques et Techniques)".

Se nos primeiros contratos na Argélia a Rabello não contou com apoio do governo brasileiro o mesmo não se pode dizer do último (Barragem) onde a CACEX concedeu um financiamento de US\$ 32 milhões.

Além da Rabello, também a Construtora ECEL assinou um contrato na Argélia, cuja obra (conjunto residencial - US\$ 83 milhões) não chegou a realizar-se. O demandante e o financiador eram o governo argeliano e segundo o Dr. José Colagrossi Filho, diretor-presidente da empresa, para a assinatura do contrato foi nuclear o papel da Interbrás.

(c) A experiência da engenharia brasileira na Venezuela.

| | |
|---|---|
| - nº de contratos | dois |
| - tipo de obra: | hidrelétrica (C. Corrêa e Cetenco) Metrô (Cetenco) |
| - valor dos contratos: | US\$ 1.250,00 milhões) |
| - participação na amostra: | 30% |
| - participação das empresas no mercado: | C. Corrêa - 60% Cetenco - 40% |

Como já registramos anteriormente, a nova política externa brasileira inaugurou uma nova etapa nas relações Brasil-América Latina. Neste quadro, a aproximação Brasil-Venezuela talvez represente um dos pontos onde os esforços do Itamarati tenham atingido resultados altamente positivos. Do início dos anos setenta onde as críticas venezuelanas à política externa e ao regime político brasileiro eram uma constante, evoluiu-se, principalmente a partir do governo Geisel, para uma nova situação onde os índices de cooperação Brasília-Caracas se multiplicam.

Sobre as transformações radicais operadas nas relações Brasil-Venezuela, o Jornal do Brasil publicou a seguinte matéria por ocasião da visita oficial do Presidente Luis Herrera Campins a nosso país em agosto de 1981.

"Na sua fase atual, as relações entre o Brasil e a Venezuela costumam ser comparadas pelos profissionais do Itamarati com a publicidade do tipo "antes e depois". Eram inexpressivas, até hostis e passaram por um processo de transformação radical nos últimos quatro anos, chegando hoje ao ponto em que os diplomatas de Brasília e Caracas sentem dificuldades em encontrar novos assuntos para acordos que dêem ainda mais substância às sucessivas trocas de visitas de presidentes e ministros, que se multiplicam a cada ano.

Apenas como exemplo: três visitas presidenciais de novembro de 1977 para cá - Carlos Andres Perez a Brasília, General João Figueiredo a Caracas e já agora Luis Herrera Campins.

Tal frequência faz com que as possibilidades de realização de acordos se esgotem por inteiro. A exemplo do que já aconteceu ao Para-

guai, Uruguai e Portugal, o Brasil já tem firmados com a Venezuela quase tudo que era possível assinar em matéria de convênios: de ajuda técnica, científica e cultural, comércio, navegação, transportes aéreos e terrestres, tráfego de fronteira, cooperação na área amazônica, intercâmbio bancário, previdência, tributação, combate ao tráfico de drogas e até mesmo de assistência na área nuclear onde os dois países apenas engatinham, a Venezuela ainda mais que o Brasil" (*).

Talvez não seja por acaso, que os contratos assinados por empreiteiras brasileiras na Venezuela datem do governo Geisel. O contrato da Cetenco para a construção de um trecho do metrô de Caracas é de 1977 enquanto que o da Camargo Corrêa e Cetenco para a construção da hidrelétrica de Guri envolveu um longo período de negociações (**) (pré-qualificação em meados de 1975, assinatura do contrato no início de 78). Nesta última obra as empresas brasileiras se defrontaram com sérias dificuldades (***) que acabaram por determinar a entrada de

(*) Jornal do Brasil, 10/08/1981, p. 2

(**) A assinatura do contrato de Guri foi marcada por vários incidentes. Sobre a questão ver as entrevistas em anexo. (Camargo Corrêa e Cetenco).

(***) Ver entrevista em anexo.

firmas americanas no consórcio original. Nesta ocasião, ficou patente a importância do governo brasileiro na defesa dos interesses das empresas nacionais, o que pode ser constatado através de notícia veiculada pelo Jornal do Brasil em 10 de novembro de 1980:

"Entre os assuntos fora de agenda que o Ministro das Minas e Energia Cesar Cals, iria tratar com seu colega venezuelano, Calderon Bertí, hoje e amanhã em Caracas, inclui-se a questão da permanência do consórcio BRASVEN, formado pelas construtoras brasileiras Camargo Corrêa e Cetenco e similares venezuelanos, nas obras da hidrelétrica de Gurí, em construção no rio Caroní, naquele país. As empreiteiras brasileiras, que venceram a concorrência em 1978, estão utilizando canais oficiais do Governo brasileiro para combater forte pressão de empresas norte-americanas que querem uma participação na obra. O Itamarati já esgotou seus recursos e a última e talvez mais alta tacada foi uma carta remetida pelo próprio Presidente Figueiredo a seu colega Herrera Campíns. A medida foi solicitada pelo Sr. Celestino Rodrigues seu assessor junto a CNE e acionista majoritário da Cetenco. A conversa que Cals terá com Bertí, em companhia do vice-presidente executivo da Camargo Corrêa, Klaus Reinach, reforçará os termos da

carta de Figueiredo" (*).

(d) O contrato auto-financiado pelo Chile

No início desta seção, observamos que entre os contratos auto-financiados pelo demandante somente um não tinha origem em país exportador de petróleo (desvio de rios - Chile). A presença deste contrato numa nação tradicionalmente tomadora de recursos externos pode ser entendido pelas especificidades que envolveram sua negociação. Este é, na verdade, o primeiro de uma série de quatro contratos previstos para a construção de um complexo hidrelétrico. O pequeno valor da 1ª. parte das obras (desvio de rios) determinou que o demandante reservasse para as etapas subsequentes (**) a exigência de financiamento.

Nestas condições a Odebrecht entendeu a importância estratégica de vencer a primeira licitação, o que significaria entrar no mercado chileno e se fortalecer nas concorrências seguintes.

(*) Jornal do Brasil, 10/11/1980.

(**) O valor global dos três contratos subsequentes estava orçado entre US\$ 800 e 900 milhões, (turn-key) sendo US\$ 500 milhões relativos as obras civis.

Para tal, apresentou uma proposta de preço bastante competitiva (US\$ 30 milhões) o que exigiu grandes esforços da empresa em minimizar custos. Neste sentido uma das operações armadas pela Odebrecht foi a importação por uma firma chilena dos equipamentos, disponíveis no Brasil, necessários à execução da obra. A presença de financiamento do governo brasileiro para as importações do equipamento, viabilizaram a operação que permitiu à Odebrecht alugá-los e portanto, ao não imobilizar capital, comprimir custos.

A concorrência relativa a construção da hidrelétrica propriamente dita foi realizada e definida a favor de firmas norte-americanas. O fracasso da empresa brasileira neste caso é, ao que nos parece, um indicador inequívoco da importância do Estado brasileiro para a consolidação da engenharia nacional no exterior. Tudo leva a crer que o cacife político do governo brasileiro (incluindo financiamento) não teria sido suficiente para enfrentar a concorrência norte-americana, num momento onde a mudança de governo nos U.S.A. (Reagan) anunciava uma guinada radical nas relações Washington-Santiago. Nestas condições repetimos a nota publicada no Jornal do Brasil sobre os acontecimentos que envolveram a definição desta concorrência, por julgarmos

que seus termos mostram, de forma cristalina, a importância nuclear das relações Estado-Estado nas li citações internacionais.

"Apesar das pressões exercidas pelo Itamarati, que chegou a destacar o Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima da comitiva presidencial em Bogotá para realizar uma missão sigilosa em Santiago, o Chile não vai ceder à empresa brasileira Odebrecht os contratos principais da construção da hidrelétrica Colbum-Mashicura - obra orçada em 800 milhões de dólares.

Sua execução - soube-se ontem - ficará com um consórcio de empresas norte-americanas segundo classificado na concorrência internacional promovida pela empresa estatal chilena, ENESA. Uma empresa francesa, Champignon Bernard, primeira colocada com preços mais baixos, não teve condição para atender às exigências suplementares do contrato e foi desclassificada em benefício das firmas dos Estados Unidos, com melhores condições de financiamento.

Durante mais de uma hora, no fi nal da manhã, o Embaixador do Chile no Brasil, Fernando Zeggens Santacruz, conferenciou ontem com o

Chanceler Saraiva Guerreiro, num encontro que era estimado como sendo a respeito da conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, matéria em que ambos são entendidos, mas que aparentemente foi todo dedicado à questão da concorrência sobre a hidrelétrica Colbum-Mashicura.

Com o crédito de ter dado apoio político ao Chile num período mais difícil da política externa do Governo Pinochet - inclusive promovendo uma visita presidencial a Santiago - o Brasil reclama agora um tratamento privilegiado no instante em que se irá adjudicar os contratos vultosos para as obras de engenharia da usina hidrelétrica. Brasília não se conforma em receber nessa matéria o mesmo tipo de tratamento dispensado a outros países que bloqueavam e combatiam o regime militar chileno até poucas semanas atrás.

Em contraste, as autoridades chilenas, a começar pela direção da ENESA, invocam sua coerência de comportamento em concorrência anteriores, mesmo durante o período do Governo de Salvador Allende, para justificar com argumentos técnicos a preterição da empresa brasileira Norberto Odebrecht na concessão dos contratos principais da hidrelétrica de Colbum-Mashicura. Essa firma foi

classificada em quinto lugar na nova concorrência, depois de já ter ganho uma disputa anterior, para a construção da parte de túneis e canais da obra principal, no valor de 30 milhões de dólares.

Também a seu favor, os chilenos recordam que numa concorrência realizada para o projeto de fornecimento de água potável da cidade de Antofagasta, próxima à região norte do país, uma firma brasileira acabou sendo escolhida, muito embora sua proposta fosse inferior a de outro concorrente.

Agora, porém, sob pena de desmoralizar o princípio da concorrência, o Governo do Chile se nega a exercer o direito de "discrição" no caso da hidrelétrica em benefício de firmas brasileiras.

Em plena visita do Presidente Figueiredo à Colômbia, na semana passada, o chefe do departamento de promoção comercial do Itamarati, membro efetivo da comitativa presidencial, deslocou-se de Bogotá para Santiago a fim de se avistar com autoridades chilenas na tentativa de influenciá-las na decisão da concorrência de Colbum-Mashicura. Naquela ocasião a direção da ENESA (Empresa Nacional de Energia S/A.) acabava de anunciar a desclassifi-

cação da firma francesa Champignon Bernard em favor do consórcio norte-americano, segundo colocado na aferição dos preços.

A proposta da empresa brasileira, segundo fontes chilenas, foi 42% mais elevada do que as duas primeiras colocadas" (*).

(*) Jornal do Brasil, 20/03/1981.

II.3 - A PRESENÇA DO ESTADO BRASILEIRO - FINANCIAMENTOS E O CACIFE POLÍTICO.

As considerações que desenvolvemos até aqui, revelam a expressividade do Estado brasileiro no processo de transnacionalização da grande engenharia nacional. Do mesmo modo que a "estatização" da demanda por obras de infra-estrutura foi, no plano interno, um dado fundamental para o fortalecimento das empresas nacionais de construção, também o seu movimento até o exterior só pode ser apreendido através de suas articulações com o Estado. Queremos dizer, que uma análise da exportação de serviços de engenharia que privilegie aspectos estritamente econômicos (base técnica, crescimento do mercado externo, etc...) deixará de lado aquilo que é fundamental na problemática: o caráter decisivo das variáveis políticas.

Foi a partir desta perspectiva que procuramos analisar mais detidamente o papel dos empréstimos e das relações Estado a Estado no desempenho internacional das empresas brasileiras. O corte entre empréstimos do governo brasileiro e relações Estado a Estado presente em nosso trabalho, deve, por outro lado, ser entendido como um mero recurso analítico, isto é, não significa, em nenhuma medida, a e-

xistência dicotômica de fatores econômicos (empréstimos) ou políticos (relações Estado a Estado) para a obtenção de um contrato no exterior. A concessão de um financiamento do governo brasileiro a um demandante externo é, na verdade, um instrumento da política exterior brasileira. O que diferencia portanto mercados capazes de autofinanciar suas obras daqueles que demandam financiamentos externos, é o fato de que, em se tratando destes últimos a ação do governo brasileiro tem de incluir oferta de financiamento. Vários dos contratos financiados pela CACEX, foram assinados em países onde a nova política do Itamarati se manifesta. O contrato obtido pela ECISA na Tanzânia é um exemplo óbvio da aproximação diplomática Brasil-África. O financiamento aí presente (US\$ 52 milhões) é, como já, foi posto, um instrumento desta aproximação. Algumas afirmações que colhemos em nossa pesquisa indicam que autoridades do governo e das próprias empresas não desconhecem este fato:

"O papel do Banco do Brasil (CACEX) na obtenção da obra da Tanzânia foi muito importante devido ao financiamento. Na mesma medida o Itamarati contribuiu, dado que, ao ser consultado pelo Banco do Brasil acerca da pertinência de um emprêstimo ao governo tanzaniano, acenou positivamente, mes

porque a aproximação com aquele país estava de acordo com a estratégia diplomática e comercial do Ministério das Relações Exteriores" (*).

"Outra parte determinante de nossos trabalhos diz respeito a formulação de uma política comercial para os países de Terceiro-Mundo. É nesta área que temos condições competitivas de atuação. Temos também papel na avaliação da pertinência e adequação de determinadas ofertas às condições de mercado e sobretudo a conveniência do governo apoiar ou deixar de apoiar determinadas operações" (**)

Também nos contratos que tem financiamentos de agências internacionais, não se mostra menos importante a ação do governo brasileiro. A experiência da ECISA no Paraguai é uma evidência neste sentido:

"O Itamarati chega às vezes a desempenhar papéis paralelos. A ECISA ganhou, há anos, a concorrência internacional para construir o sistema

(*) Entrevista com o Dr. Luis Mário Serra de Souza, Superintendente das Operações Internacionais da ECISA.

(**) Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima. Departamento de Promoção Comercial do Ministério das Relações Exteriores.

*de águas pluviais em Assunção, Paraguai, mas foi contra
tada outra empreiteira. Os bons ofícios do Itamarati fo
ram indispensáveis para a ECISA retomar a obra" (*).*

Julgamos, pelo que foi dito até aqui, ter demonstrado a importância do Estado no proces
so de transnacionalização da grande engenharia brasilei
ra. Nestas condições, nossos argumentos se opõem frontal
mente a algumas análises que, por abordarem aquele fenô
meno somente em seus aspectos parciais, concluem pela
pouca relevância do Estado na sua promoção. A inexistên
cia de uma legislação específica que regule e incentive
a exportação de serviços é, por exemplo, uma das evidên
cias levantadas por tais análises para caracterizar a
transnacionalização como resultado do esforço e compe
tência exclusivos da empresa. O papel do Estado se res
tringiria, neste caso, aos cortes de investimento que
ao penalizar o mercado interno colocariam o mercado ex
terno como opção inevitável.

Não desejamos, em nenhuma medida, mitigar a importância das empresas naquele processo. Sua competência técnica-administrativa é, como sabemos uma

(*) "Brasil Exporta Serviços". Revista Comércio e Mercados,
Ano XIV, nº 159, novembro de 1980, p. 5.

pré-condição para a exportação de serviços, assim como o seu bom desempenho no exterior é indispensável para que se multipliquem os contratos. Acreditamos, porém, que sem o apoio do Estado a experiência internacional das firmas brasileiras de engenharia não poderia e não poderá se fazer de forma sistemática e duradoura.

Nesta perspectiva, julgamos adequado terminar com uma afirmação do Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima que com argumentos próprios à diplomacia pragmática enfatiza a cooperação terceiro-mundista como sustentáculo do sucesso da engenharia brasileira no exterior, ao mesmo tempo em que afirma a natureza política de suas "vantagens comparativas":

"Eu acho que nossa vantagem comparativa é muito de natureza política e de natureza comercial. De natureza política porque somos um país que não tem postura hegemônica, discutimos paritariamente com nossos sócios e clientes e não mistificamos a transferência de tecnologia. Achamos que é imperativo de nossos deveres para com a comunidade dos países em desenvolvimento, fazermos uma transferência real de tecnologia".

II.4 - ALGUMAS QUESTÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA DA ENGENHARIA BRASILEIRA NO EXTERIOR.

II.4.1 - A Transnacionalização Como Processo Típico da Grande Empresa.

Apesar de estarmos cientes da dificuldade em estabelecer parâmetros que permitam definir cortes entre pequenas, médias e grande empresas, julgamos poder afirmar que a transnacionalização da engenharia brasileira se apresenta como um movimento que se caracteriza pela presença marcante de grandes firmas.

Em 1979, pelo critério de faturamento, oito empresas de nossa amostra estavam entre as vinte maiores, sendo que seis destas firmas se colocavam entre as dez primeiras (Ver tabela XIX). Por outro lado, se para o mesmo ano tomarmos como indicador o patrimônio líquido, encontramos sete empresas entre as vinte maiores e cinco entre as dez primeiras, como o demonstra a tabela a seguir:

TABELA XXVI - POSIÇÃO DAS EMPRESAS - PATRIMÔNIO LÍQUIDO

| EMPRESAS | POSIÇÃO |
|----------------|---------|
| CAMARGO CORRÊA | 1 |
| CETENCO | 4 |
| CBPO | 7 |
| CONCIC | 28 |
| ECISA | 18 |
| ESUSA | 19 |
| MENDES Jr. | 3 |
| ODEBRECHT | 5 |

FONTE: As cem maiores da construção.
Revista O Empreiteiro, Ano XII, nº 150,
julho de 1980.

Aos dados anteriores somamos o fato de que os contratos assinados pelas seis empresas que em 1979 estavam entre as dez maiores (faturamento) esgotam 84% do valor total de nossa amostra. Neste quadro, a hegemonia da grande empresa no processo de exportação de serviços de engenharia, se afirma como uma realidade incontestável.

Entre as três empresas que em 1979 não se encontravam na lista das vinte maiores (faturamento), é importante assinalar que duas (Affonseca e STER) tem o grosso de suas obras concentrado em países fronteiriços (Bolívia e Paraguai). Já a empresa Rabello, apesar de não ocupar lugar de destaque no plano interno, apresenta uma participação significativa no mercado africano (Argélia). Entretanto, como vimos, o movimento desta firma até o exterior pode ser considerado um caso particular dentro da experiência brasileira.

A presença majoritária de grandes empresas na transnacionalização da engenharia nacional não é, do nosso ponto de vista, uma tendência casual. Por um lado, o custo de prospecção e de participação em licitações de mercado externo apresenta-se como um obstáculo às empresas financeiramente mais débeis. Não é por acaso, que aparece com constância entre as medidas de apoio à exportação de serviços solicitadas ao governo pelo setor, o financiamento dos gastos em concorrências internacionais.

Por outro lado, na medida em que as articulações políticas são fundamentais na atividade da construção, parece claro que serão fortes no exterior as empresas fortes no mercado interno.

Nas entrevistas que realizamos ou vimos, muitas vezes, a afirmação de que a exportação de serviços deve ser entendida como uma atividade de elite, visto que o fracasso de uma empresa brasileira no exterior significaria um pesado ônus para a engenharia nacional. Ademais, são comuns, entre os empreiteiros de menor porte, queixas de que o governo tem usado sua força política com maior efetividade em contratos expressivos, o que evidentemente, privilegia obras onde as pequenas empresas não tem qualquer chance.

A articulação entre o "poder político" interno das grandes empresas e sua importância para o sucesso no mercado internacional pode ser apreendida na declaração do engenheiro Hermano Cezar Jordão Freire, diretor-presidente da ESUSA à revista O Empreiteiro.

"A política para o setor da construção desenvolvida no governo Geisel, determinou um aproveitamento restrito do mercado externo pelas firmas brasileiras. Naquele governo o que se viu foi um pequeno grupo de firmas protegidas de tal forma, que se criaram obras, única e exclusivamente, para mantê-las ativas. Em muitos casos, elas venciam concorrências que tinham quase uma meta exclusiva: a de propiciar que con

tínuassem operando em grande escala. Isso levou quase à exaustão as firmas de pequeno e médio porte, em favor deste grupo privilegiado. É verdade que tais firmas significariam no caso de exportação de serviços, a possibilidade de se construir uma ferrovia do vulto da que está sendo construída no Iraque ou como obras da barragem de Guri, na Venezuela. Mas por outro lado, existe uma oferta de obras pelo mundo inteiro, de menor porte, que aproveitaria a capacidade exportadora da engenharia brasileira de uma forma muito mais saudável" (*).

Pelo que foi posto, entendemos que o mercado externo não está fechado às firmas de menor porte. Porém ao que tudo indica, as oportunidades destas empresas em se afirmar internacionalmente são bem menores, reduzindo-se, na maioria das vezes, a obras em países que não exigem grande mobilização de recursos (América Latina, principalmente países de fronteira) Em contrapartida, a exportação de serviços de engenharia, enquanto atividade sistemática e relevante nas operações da firma, parece estar no alcance exclusivo da grande empresa.

(*) O Empreiteiro, outubro de 1979. (grifos nossos).

II.4.2 - O Papel das Associações Entre as Empresas Brasileiras de Engenharia na Disputa do Mercado Externo.

Entre os contratos que compõem nos sa amostra, somente alguns poucos apresentam associações entre empreiteiras. Assim, na maioria das vezes, a obtenção de obras no exterior tem se cristalizado como uma experiência isolada das empresas construtoras, não se observando, enquanto tendência dominante, articulações prévias no sentido de fortalecer sua competitividade no mercado internacional.

O que se apresenta como uma constante experiência brasileira de exportação de serviços de engenharia, é a consorciação das empresas brasileiras com firmas dos países onde as obras se realizam. Tal fato é consequência da exigência dos governos demandantes objetivando permitir às empresas locais gradativa capitação técnica (*).

As associações entre empreiteiras brasileiras em três dos trinta contratos por nós considerados, podem ser entendidas como resultado das especificidades que cercaram as negociações destas obras. Em

(*) Sobre esta questão ver entrevistas em anexo.

nenhuma medida representam a emergência de um padrão de articulação entre empresas que possa ser característico da transnacionalização da grande engenharia nacional.

A associação entre a CONCIC e a ECEX para a construção do porto de La Paloma no Uruguai pode ser entendida pela necessidade do uso de equipamentos especiais de propriedade da ECEX. Neste caso, constata-se, mais uma vez, a importância do Estado para o sucesso da empresa brasileira no exterior, visto ser a ECEX uma empresa pública.

Já o consórcio Alfredo Mathias - ESUSA constituído para a construção de dois hotéis no Iraque é explicado pelas dificuldades encontradas pela Alfredo Mathias em levar adiante as obras. Tal contrato foi obtido por esta empresa em maio de 1979 com intermediação da INTERBRÁS. Em setembro deste mesmo ano, tendo em vista a impossibilidade da firma em cumprir os compromissos assumidos, a INTERBRÁS contactou a ESUSA com uma proposta de consórcio (Alfredo Mathias - ESUSA) para a execução conjunta da obra. Na verdade, a difícil situação econômica da Alfredo Mathias acabou por determinar que a obra ficasse sob inteira responsabilidade da ESUSA.

Por sua vez, a associação Camargo Corrêa - Cetenco na construção da hidrelétrica de Guri, na Venezuela, teve como pano de fundo as marchas e contra-marchas que marcaram as negociações deste contrato. Num primeiro momento a Camargo Corrêa foi pré-qualificada isoladamente, mas a não pré-qualificação de firmas venezuelanas determinou pressões políticas que tiveram como resultado, por sugestão do governo local, a necessidade de fortalecer a posição da Camargo Corrêa na concorrência através da formação de um consórcio onde participavam mais uma empresa brasileira (Cetenco - convidada pela Camargo Corrêa) e uma firma venezuelana (*).

Ao longo de nossa pesquisa, recolhemos, também, exemplos de associações entre empreiteiras brasileiras para disputar licitações internacionais que não resultaram na assinatura de contratos. A Affonso e a Andrade Gutierrez participaram em conjunto, de uma concorrência para a construção de um grande aeroporto na Bolívia. Este consórcio é um exemplo típico da u-

(*) Para maiores informações sobre este contrato ver entrevistas da Camargo Corrêa e Cetenco em anexo.

nião de empresas para fortalecer sua competitividade: a Andrade Gutierrez, enquanto grande empresa, capaz de se responsabilizar por uma obra de porte e a Affonso com sua experiência pretérita naquele país.

Uma questão importante a ser assinalada, diz respeito a não existência de articulação entre a transnacionalização das empreiteiras e das consultoras nacionais. Aqui também se observa algumas tentativas isoladas de ação conjunta como a da Transcon e Mendes Jr. na Argélia, que entretanto, não resultaram em assinatura de contratos. A ausência desta articulação, segundo, alguns empreiteiros prejudica a exportação de material de construção e equipamentos nacionais para as obras, tendo em vista a origem não brasileira dos projetos:

"Um grande problema surgido na obra do Iraque, foi o de termos uma firma brasileira executando projeto francês por padrões europeus, com fiscalização não francesa num país árabe ou seja: era uma mistura difícil de conciliar que não permitia que exportássemos nenhum produto brasileiro porque não se adequavam às ditas especificações" ().*

(*) Dr. Hermano Cezar Jordão Freire, diretor-presidente da ESUSA em entrevista a Revista O Empreiteiro (outubro de 1979).

No interior da experiência brasileira em concorrências internacionais encontramos um exemplo único da união entre empreiteiras, consultoras e empresas estatais. Trata-se da proposta apresentada para a construção de uma ferrovia na Venezuela, liderada pela Cia. Vale do Rio Doce e pela Petrobrás representada pela INTERBRÁS. Estas duas empresas constituíram um consórcio (INTERVALE) onde participavam várias projetistas, cinco construtoras e a indústria ferroviária nacional. Pelo que apuramos, esta tentativa não resultou na assinatura de contrato devido as dificuldades em aceitar exigências venezuelanas na concessão de algumas vantagens à Venezuela no comércio entre os dois países.

Pelo que foi visto, fica a certeza da natureza casuística das associações entre empresas brasileiras para disputar o mercado internacional. Por sua vez, a necessidade de se estabelecer uma política sistemática de associações com aquele objetivo aparece sempre, como uma demanda das pequenas e médias empresas:

"A rivalidade tradicional que existe entre as empresas, as quais durante anos disputaram um mesmo mercado interno, dificulta sobremaneira a conjugação de esforços para uma participação mais efetiva no exterior. De acordo com o engenheiro Carlos

Pedro Jens, diretor-técnico da ETESCO, há uma ampla faixa de mercado disponível, que somente através da associação de várias empresas se poderia obter um êxito maior do que aquele conseguido até agora. Nesse sentido, está em andamento a formação de uma associação de empresas exportadoras de serviços, que certamente vai facilitar a criação de mecanismos, incentivos, cooperação e outros recursos, possibilitando assim sensível redução nos custos viabilizando uma participação mais agressiva no mercado externo que até o momento tem sido conquistado com maior sucesso somente pelas grandes empresas " (*).

A proposta de uma ação conjunta das empresas brasileiras para disputar o mercado externo é, na maioria das vezes, veiculada através de associações e órgãos de classe da construção. Claro está que a ação destas instituições reflete os interesses das empresas de menor porte. As grandes firmas podem dispensar aquela mediação, na proporção em que dispõem de canais próprios para fazer valer seus interesses. O próprio fato de serem grandes, revela, como vimos anteriormente, sua força política. Já em se tratando de

(*) Empresas médias querem conquistar o mercado externo. O Empreiteiro, julho de 1979.

empresas menores, parece óbvio que sua união é o mecanismo necessário para torná-las mais fortes tanto no plano interno quanto externo.

II.4.3 - O Impacto da Exportação de Serviços sobre a Exportação de Equipamentos

A exportação de serviços de engenharia usualmente estimula a exportação de equipamentos produzidos nos países-sede das empresas de construção. Tais equipamentos são, na verdade, de duas naturezas: os de construção propriamente ditos (tratores, caminhões, escavadeiras, etc...) e aqueles necessários a montagem da obra (turbinas para hidrelétricas, material elétrico, etc...).

Devido às dificuldades de obter dados com que nos defrontamos em nossa pesquisa, tornou-se impossível quantificar, mesmo que de forma aproximada, o impacto da transnacionalização da engenharia nacional na exportação de equipamentos fabricados no Brasil.

No que diz respeito aos equipamentos de construção, pudemos observar que quando se tratava de obras em países próximos e portanto com fa-

cidade de transporte, quase sempre os equipamentos utilizados foram de propriedade das empresas brasileiras levados até o exterior mediante exportação temporária ou vendidos após o uso às firmas locais. Estão neste caso os contratos da Affonseca na Bolívia, o da CBPO no Paraguai, o da STER no Paraguai e o da CONCIC-ECEX no Uruguai.

Outros contratos como os três primeiros da Rabello na Argélia, os da Camargo Corrêa e Cetenco na Venezuela, implicaram em pequena ou nenhuma exportação de equipamentos (*).

Já os equipamentos utilizados na montagem das obras tem sua origem, ao que tudo indica, subordinada à origem do projeto e do financiamento.

Na medida em que se verifica financiamento se colocará, em havendo disponibilidade interna, vinculação do empréstimo à compra de equipamentos produzidos no país. Não é casual que nos maiores contratos financiados pela CACEX encontramos indicações da existência de um maior volume de exportação de equipamentos: barragem construída pela Rabello na Argélia

(*) Em Guri, por exemplo segundo informação da Camargo Corrêa (ver entrevista em anexo) somente 20% dos equipamentos de construção teve origem brasileira.

- US\$ 32 milhões para compra de equipamentos e pagamento de mão-de-obra, hidrelétrica no Peru, construída pela Odebrecht - US\$ 18 milhões para compra de equipamentos e rodovia na Tanzânia de responsabilidade da ECISA - US\$ 29 milhões em exportação de equipamentos.

Infelizmente, no que diz respeito aos contratos da Mendes Jr. não conseguimos reunir informações mais detalhadas sobre a questão dos equipamentos. Entretanto através de notícias publicadas em jornais e revistas especializadas, logramos obter algumas evidências a este respeito que merecem ser registradas. Por ocasião da assinatura do contrato do segundo trecho da rodovia da Esperança na Mauritiânia (financiado pelos Fundos Árabes Unidos), o governo local fechou um contrato com o Banco do Brasil no valor de US\$ 17,5 milhões para compra de equipamentos, peças de reposição, material de construção, etc... Por sua vez na obra do Iraque há notícias de um importante tráfico de equipamentos produzidos no Brasil. É interessante assinalar que, entre os financiamentos concedidos pela CACEX para a exportação de serviços de engenharia, aparece um financiamento, no valor de US\$ 120 milhões para construção de rodovia no Iraque. Como é a Mendes Jr. a responsável por tal obra, julgamos que, muito provavelmente, este terá sido um empréstimo concedido à empresa brasileira para, entre outras coisas, importar

equipamentos nacionais. Finalmente, é sabido que esta firma constituiu duas "tradings" para cuidar das compras de material de construção e equipamentos nos U.S.A. e Europa respectivamente.

II.4.4 - A questão da Mão-de-Obra

Na atuação das empresas nacionais de engenharia no exterior, no que diz respeito a origem da mão-de-obra utilizada, podemos identificar um conjunto de contratos onde a participação de mão-de-obra brasileira não é importante, quantitativamente, e outro onde se observa a presença de um grande contingente de trabalhadores brasileiros.

Ao que tudo indica, é a natureza do mercado no qual se atua que determina um ou outro caso. Nos países onde ainda não se cristalizou um mercado de trabalho, suficientemente desenvolvido para atender a demanda da construção, coloca-se, consequentemente, a necessidade do uso expressivo de mão-de-obra brasileira. Já nos mercados caracterizados pela abundância na oferta de trabalhadores, quase sempre o governo local exige o aproveitamento significativo de mão-de-obra nativa. Nestas condições as empresas brasileiras mantêm nas obras, alguns poucos brasileiros, na sua mai

oria de nível universitário, que ocupam posições chave para o desenvolvimento dos trabalhos (chefes de manutenção, concreto, abastecimento, etc...). Portanto, se a participação de mão-de-obra brasileira é diminuta quantitativamente é ao mesmo tempo decisiva do ponto de vista qualitativo.

O grosso dos contratos assinados por firmas brasileiras no exterior se encontram neste último caso. Somente as obras de Affonseca na Bolívia, da CBPO no Paraguai e as da ESUSA e Mendes Jr. no Iraque apresentam uma participação relevante de mão-de-obra brasileira de baixa qualificação. As duas primeiras destas empresas (Affonseca e CBPO) empregaram trabalhadores brasileiros na Bolívia e Paraguai respectivamente, visto que vinham atuando internamente na fronteira com estes dois países, o que facilitou o deslocamento de seus trabalhadores até os países vizinhos. Já nas obras no Iraque foi a inexistência de um mercado de trabalho desenvolvido que exigiu o uso expressivo de mão-de-obra brasileira.

No contrato da Mendes Jr. para construção de rodovia no Iraque, entre os onze mil e quinhentos trabalhadores empregados, três mil e quinhentos são brasileiros. Na construção dos hotéis a ESUSA evoluiu do uso quase exclusivo de mão-de-obra

brasileira, no início da obra, para a contratação de indianos e iraquianos. Segundo esta empresa, a participação brasileira no total do emprego tem estado em média por volta de 50%.

Do que foi visto, julgamos ser possível afirmar que não se verifica nenhuma preferência da empresa brasileira pelo uso de trabalhadores nacionais. Por sua vez, a competitividade da engenharia brasileira no exterior não pode ser explicada pelos baixos custos ou maior produtividade da mão-de-obra nacional. Não reside aí a "vantagem comparativa" das firmas brasileiras.

Ao contrário, é queixa comum dos empresários que atuam no Iraque o alto custo da mão-de-obra brasileira, explicado por vários fatores, entre os quais a legislação trabalhista nacional e os custos de transporte até aquele mercado:

"As leis que regem o assunto foram feitas para condições de trabalho exclusivamente dentro do território nacional. As leis que regem por exemplo, o sistema de contratação de pessoal e de pagamentos de encargos sociais criam um ônus proibiti-

vo, a tal ponto que o nosso operário resulta mais caro do que um operário espanhol, português ou italiano, pagos em moeda forte" (*).

"Quanto ao frete para transporte de pessoal a situação é muitas vezes pior. Uma passagem do Brasil para o Oriente Médio está custando US\$ 3 mil, o que representa perto de US\$ 2,5 milhões por mês para a empresa (Mendes Jr.), uma vez que são pagas 850 passagens mensais, incluindo funcionários e familiares. Enquanto que uma passagem européia fica no máximo por US\$ 800 e a de países como a Índia e o Paquistão em menos de US\$ 600" (**).

II.4.5 - A Importância da Exportação de Serviços para a Empresa Nacional.

A experiência internacional da engenharia brasileira se apresenta como um fenômeno demasiado recente, para permitir uma avaliação conclusiva da expressividade da exportação de serviços na história das empresas nacionais. Entretanto, algumas evidências encontradas ao longo de nossa pesquisa, nos

(*) Dr. Hermano Cezar Jordão Freire, diretor-presidente da ESUSA em entrevista à revista O Empreiteiro, outubro de 1979, p. 18.

(**) Murilo Valle Mendes, vice-presidente da Mendes Jr. em entrevista ao Jornal O Globo, Encarte especial - Encontro Brasil Exportação, 12 de julho de 1981.

permitem tecer breves comentários sobre a questão.

Inicialmente, cabe assinalar que para algumas empresas, cada vez mais, o mercado externo vem se afirmando como uma opção definitiva. A construtora Mendes Jr., por exemplo, já tem os contratos internacionais como responsáveis por 50% de seu faturamento total. Segundo o Dr. Murilo Vale Mendes, tal porcentagem deverá aumentar nos próximos anos (*). Por sua vez, em entrevista publicada no Jornal do Brasil (26/07/81) outras empresas declararam metas ambiciosas em relação ao mercado externo. A Odebrecht espera ter, dentro de cinco ou seis anos, metade de seu faturamento em obras internacionais e a ESUSA pretendente chegar ao mesmo ponto em menor espaço de tempo.

Neste quadro, o mercado externo tende ao que parece, se tornar decisivo para a expansão destas empresas, o que pelo menos para uma delas (Mendes Jr.) já é uma realidade.

Ao mesmo tempo, o movimento de transnacionalização abre, para as firmas brasileiras, possibilidades de atuação em outras áreas que não a construção propriamente dita. Uma indicação deste fa-

(*) Ver reportagem publicada em O Globo de 12/02/1981.

to está na compra pela Odebrecht de uma "trading company" (Multitrade), visando a colocação de produtos nacionais nos países onde atua. Por outro lado, inúmeras empresas brasileiras criaram subsidiárias para suas operações internacionais (*). Quase sempre situadas em paraísos fiscais, estas subsidiárias além de permitir às empresas agilizar suas operações externas, representam a possibilidade de usar os saldos de caixa no exterior para operações de valorização no mercado financeiro internacional.

Pelo que foi visto, a afirmação no mercado externo de uma empresa brasileira deve significar, em contrapartida, seu fortalecimento interno. Ao dispor de fronteiras de expansão alternativas à demanda do governo brasileiro por obras de infra-estrutura, esta empresa poderá resistir, com maior facilidade, à conjunturas internas recessivas e nestas condições redefinir, a seu favor, sua posição no plano nacional.

(*) ESUSA Internacional (sede nas Ilhas Canal), Mendes Jr. Internacional (sede nas Ilhas Cayman), Dodoma Internacional (ECISA, sede no Panamá), Rabello Internacional (sede no Panamá) entre outras.

CONCLUSÃO

Do que foi visto anteriormente, julgamos adequado resgatar, à guisa de conclusão, algumas das questões que nos pareceram, sobremaneira, relevantes.

A primeira delas diz respeito a dificuldade de se definir o estatuto teórico da construção civil. Na verdade, todo e qualquer trabalho que tenha como objeto este setor, defronta-se com aquele obstáculo, o que no nosso caso se substantivou quando tentamos buscar nas reflexões teóricas sobre o movimento internacional do capital, elementos capazes de lançar luz sobre a transnacionalização da grande engenharia brasileira. Como vimos, tais reflexões estão marcadas por condicionantes históricos (internacionalização a partir dos países capitalistas avançados) e/ou tem seu campo de investigação restrito ao movimento internacional do capital sob a forma de investimentos diretos, o que define a natureza industrial das empresas em consideração.

Neste quadro, ganha importância a discussão sobre a história da gênese e consolidação das empreiteiras nacionais assim como a especulação em torno da natureza do capital na construção pesada.

Apesar de estarmos cientes das limitações deste trabalho, julgamos ter chamado atenção sobre a relevância das variáveis políticas na história da construção pesada no Brasil, o que se revela na relação empresa nacional - Estado encontrada nesta atividade. Como procuramos evidenciar, a atual hegemonia da empresa nacional na construção pesada, se tem como pressuposto a inexistência de barreiras à entrada técnicas e de mobilização de capital, é, por outro lado fruto de uma sólida articulação política que começa a se gestar no imediato pós-guerra. Entretanto desvendar de forma definitiva tal questão possa necessariamente pela discussão da natureza do Estado Brasileiro no período, o que, evidentemente, foge às nossas possibilidades e ao escopo desta dissertação.

Dentro desta problemática, a regulação política da concorrência na construção pesada sugere estarmos na presença de um subsetor da construção civil onde a natureza do lucro é predominantemente mercantil, isto é, onde a possibilidade do lucro subordina-se, em grande medida, à articulações políticas, privilégios, etc... Desta maneira, evidencia-se, mais uma vez, a imbricação da história da construção pesada nacional com a história do Estado Brasileiro.

Claro está que a importância nuclear da instância política nos negócios da construção pesada reaparece quando se trata de investigar as raízes de sua exportação até o exterior. Da mesma forma que no plano interno a articulação empresa nacional-Estado permitiu às empreiteiras brasileiras se capacitar técnica e administrativamente para se lançar à concorrência internacional, a importância crescente do Estado Brasileiro no plano externo, quer através da expansão das empresas públicas quer através de seu peso político, abriu, num momento de crescimento do mercado mundial de obras públicas, espaço para a atuação sistemática da engenharia nacional no exterior. Como procuramos demonstrar, neste movimento empresas e Estado servem-se e beneficiam-se mutuamente.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Márcio Wohlers de. Estado e energia elétrica em São Paulo: CESP, um estudo de caso. Campinas, UNICAMP, 1980. Tese de mestrado.

ARAUJO, Hildete Pereira Melo Hermes de. O setor de energia elétrica e a evolução recente do capitalismo no Brasil. Rio de Janeiro, UFRJ/COPPE, 1979, Tese de mestrado.

BALANÇO ANUAL. São Paulo, Gazeta Mercantil, v.4, n.4, set., 1980.

BARAT, Josef. A evolução dos transportes no Brasil. Rio de Janeiro, IBGE/IPEA, 1978.

BELLUZZO, L.G. & TAVARES, M. C. O capital financeiro e empresa multinacional. mimeo.

BONELLI, R. & WERNECK, D. Desenvolvimento industrial: auge e desaceleração nos anos 70. In: SUZIGAN, W. org. Indústria: política, instituições e desenvolvimento. IPEA/INPES.

BRASIL exporta serviços. Comércio e Mercados. Rio de Janeiro, 14 (159) nov., 1980.

BRIGADÃO, C. O Brasil e o comércio internacional de armas:

uma nova modalidade industrial? Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, PUC. mimeo.

CASTRO, Ana Célia. As empresas estrangeiras no Brasil 1860-1913. Rio de Janeiro, Zahar, 1979.

CAVES, R. E. International corporations: the industrial economics of foreign investment. Economic journal. 38: 1-27, 1928.

CECHIN, José. A construção e operação das ferrovias no Brasil no século XIX. Campinas, UNICAMP, 1978. Tese de mestrado.

COUTINHO, L. & REICHSTUL, H. P. Tendências do investimento empresarial brasileiro. CLACSO/FUNDAP, 1979. mimeo.

DAIN, Sulamis. Empresa estatal e capitalismo contemporâneo; uma análise comparada. Campinas, UNICAMP, 1980.

DINIZ, Clélio Compolina. Estado e capital estrangeiro na industrialização mineira. Campinas, UNICAMP, 1978. Tese de mestrado.

O EMPREITEIRO. Os cem grandes da construção. Rio de Janeiro, out. 1972.

_____. Os cem grandes da construção. Rio de Janeiro, set., 1973.

_____. Os cem grandes da construção. Rio de Janeiro, set., 1974.

_____. Os cem grandes da construção. Rio de Janeiro, ago., 1975.

_____. Os cem grandes da construção. Rio de Janeiro, ago., 1976.

_____. Os cem grandes da construção. Rio de Janeiro, ago., 1977.

_____. Os cem grandes da construção. Rio de Janeiro, ago., 1979.

_____. Os cem grandes da construção. Rio de Janeiro, jul., 1980.

O EMPREITEIRO. v. 14, n. 12, dez., 1980, p. 13 e 17.

O EMPREITEIRO. v. 14, n. 4, abr., 1980, p. 16

UMA EMPRESA com idéias compatíveis com a realidade. O Empreiteiro. 11 (141) out., 1979.

EMPRESAS médias querem conquistar o mercado externo. O Empreiteiro. Jul., 1979.

ENCONTRO Brasil exportação. O Globo, Rio de Janeiro, 12 jul. 1981. Encarte especial.

FALTA um parceiro. O Empreiteiro. 12 (150) jul., 1980.

FERREIRA, Carlos Ernesto. Construção Civil e criação de empregos. Rio de Janeiro, FGV, 1976.

FIGHT to stay ahead of inflation. Engineering new record. 204 (16) Apr., 1980.

- FONSECA, E. Froes. Uma política nacional de transportes. Rio de Janeiro, Ministério de Viação e obras Públicas - Serviço de Documentação, 1975. (Coleção Mauá).
- FRAGOSO, J. L. R. As reformulações na política externa brasileira, nos anos 70. Estudos afro-asiáticos. Rio de Janeiro, Conjunto Universitário Cândido Mendes (5): 41-54, 1981
- OS GRANDES projetos para as empresas nacionais: Construção Rio de Janeiro. (59) maio, 1974.
- HILFERDING, Rudolf. El capital financeiro. Madrid, Tecnos, 1973.
- HYMER, S. the multinational corporation and the law of uneven development. In: RADICE, H. ed. International firms and modern imperialism. Penguin Books, 1975.
- HYMER, S. & ROWTHORN, R. Multinational corporations and international oligopoly: the non-american challenge. In: KINDLEBERGER, C. P. ed. The international corporation. MIT Press, 1970.
- JORNAL DO BRASIL. Rio de Janeiro, 10 nov. 1980.
- _____. Rio de Janeiro, 20 mar. 1981.
- _____. Rio de Janeiro, 10 ago. 1981.

- KNICKERBOCKER, Frederick T. Oligopolistic reaction and the multinational enterprise. Boston, Harvard University Press, 1973.
- LAFER, C. Política exterior brasileira: balanço e perspectivas. Dados. Rio de Janeiro, IUPERJ (22): 49-64, 1970.
- LESSA, Carlos. A estratégia de desenvolvimento 1974/76; sonho e fracasso. Rio de Janeiro, UFRJ/Faculdade de Economia e Administração, 1978. Tese para professor titular.
- LESSA, Carlos. Quinze anos de política econômica. São Paulo, Brasiliense, 1981.
- LIGAÇÕES perigosas. Veja. Rio de Janeiro, Abril, (668) jun., 1981.
- LIMA, Maria R. S. & MOURA, G. A trajetória do pragmatismo. mimeo.
- MARTINIÈRE, G. O novo diálogo América Latina-África: fundamento das relações sul-sul. Estudos afro-asiáticos. Rio de Janeiro, Conjunto Universitário Cândido Mendes (14): 43-62, 1980.
- MARTINS, C. E. A evolução da política externa brasileira na década 64/74. Estudos CEBRAP. São Paulo (12): 53-98, 1975.

- MELLO, Flavio Miguez de. As grandes barragens do Brasil. Construção pesada. Dez., 1978.
- MELLO, João Manoel Cardoso de. O capitalismo tardio. Campinas, UNICAMP, 1975. Tese de doutorado.
- MENDES Jr. Solidamente plantada no (gordo) mercado árabe. O empreiteiro. 11 (143) dez. 1979.
- NOSSA engenharia já sabe fazer quase tudo sozinha. Construção São Paulo (1536) fev., 1974.
- OBRAS de grande porte permitiram amadurecimento técnico das construtoras. Construção pesada. 10 (114) jul., 1980.
- O'BRIEN, P.; HASNAIN, S. A. & LECHUGA-JIMÉNEZ, E. Direct foreign investment and technology exports among developing countries; and empirical analysis of the prospects for third world co-operation.
- POSSAS, Mário. Estrutura industrial brasileira: base produtiva e liderança de mercados. Campinas, UNICAMP, 1977. Tese de mestrado.
- PRADO, Lafayette. O mercado africano e exportação de serviços. São Paulo, Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior, 1977. mimeo.

QUANDO vamos moralizar as concorrências? O Empreiteiro.
11 (138) jul., 1979.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo. Aspectos estruturais do desenvolvimento da economia paulista: construção civil. São Paulo, 1978. Série Estudos e Pesquisas, 21.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo. O exame de políticas econômicas setoriais. São Paulo, 1979. Série Estudos e Pesquisas, 33.

SILVA, Sergio. Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil. São Paulo, Alfa-Omega, 1976.

SINGER, Paul. Desenvolvimento econômico e evolução urbana 2.ed. São Paulo, Nacional, 1977.

TAVARES, Maria da Conceição. Acumulação de capital e industrialização no Brasil. Rio de Janeiro, UFRJ/Faculdade de Economia e Administração, 1974. Tese de livre-docência.

TEIXEIRA, A. & TAVARES, M. C. A internacionalização do capital e as multinacionais na indústria brasileira. Rio de Janeiro, Faculdade de Economia e Administração/UFRJ, 1981. (Texto para discussão, 1)

VERNON, R. International investment and international trade in product cycle. Quarterly journal of economics 80: 190-207, 1966.

ANEXO

As informações anexadas a seguir são o resultado da pesquisa realizada junto às empresas construtoras e órgãos do governo, mediante entrevista ou aplicação de questionário. Na maioria das vezes nossos entrevistados foram executivos que ocupam posição destacada dentro da empresa (presidente, diretor). No caso das informações obtidas por questionário, anexamos junto às respostas da empresa o questionário por nós enviado, o que permite avaliar as dificuldades encontradas na coleta de informações visto que, algumas vezes, as respostas a estes questionários ignoraram inúmeras das questões neles contidas.

É a seguinte a relação das empresas e órgãos do governo pesquisados:

- AFFONSECA
- CAMARGO CORRÊA
- CETENCO
- CBPO
- CONCIC
- ECEL
- ECISA
- ESUSA
- MENDES Jr.
- N. ODEBRECHT
- RABELLO
- STER
- DEP. PROMOÇÃO COMERCIAL DO MINISTÉRIO DAS
RELAÇÕES EXTERIORES

EXPORTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIAA EXPERIÊNCIA DA AFFONSECA S/A.

As informações que se seguem foram obtidas em entrevista realizada na Construtora Affonseca S.A.

A Affonseca vem, desde 1971, estudando a possibilidade de atuar no exterior. A saída para o mercado externo representa, na verdade, uma tentativa da empresa de diversificar sua atuação, ampliar seu mercado e criar clientes alternativos ao governo brasileiro. Esta opção constitui uma meta prioritária dentro da estratégia de crescimento da empresa, que já tem hoje três contratos assinados no exterior.

O primeiro destes contratos foi obtido na Bolívia, mais especificamente em Porto Suarez, e se desdobra em três obras distintas - uma rodovia (Corumbá P. Suarez) um aeroporto e obras de pavimentação e urbanização da cidade. Porto Suarez se constitui num importante pólo de desenvolvimento no sudeste boliviano e através do Convênio da Cochabamba (1974) o governo brasileiro se comprometeu a apoiar o governo local nos esforços para o desenvolvimento da região.

A Affonseca vinha atuando na fronteira com a Bolívia o que facilitou a entrada no mercado boliviano.

O contrato para aquelas obras foi obtido através de negociação direta, tendo como contratante

te a municipalidade de Porto Suarez com garantia do Banco Central e Tesouro bolivianos.

O contrato tem valor total estimado em US\$ 30 milhões e o governo brasileiro teve importante papel na sua obtenção. Cerca de 90% do valor do contrato tem financiamento brasileiro (CACEX). O Itamaraty apoiou a empresa durante as negociações assim como a Interbrás cujos serviços foram usados por algum tempo.

Das três obras que constituem o pacote de P. Suarez, a estrada já está concluída, o aeroporto cujas obras estiveram paralisados por um período deve estar pronto em dois anos e a urbanização da cidade em mais um ano.

Para execução das obras a Affonseca levou equipamentos próprios e grande parte do material de construção utilizado tem procedência brasileira.

A composição da mão de obra utilizada nas obras tem sido mais ou menos 50% de brasileiros e 50% de bolivianos sendo que é de interesse do governo boliviano a contratação do maior número possível de bolivianos. Por outro lado este mesmo governo não vê com bom olhos a subcontratação de empresas locais, temendo seu desempenho.

Entre as dificuldades encontradas pela empresa em sua experiência no exterior está a do cálculo econômico resultante, dos problemas da estrutura de preços do mercado em que se está atuando. Tal fato implica em aumento de risco, agravado pela instabilidade política, greves, etc...

O segundo contrato assinado pela Affonseca no exterior foi também na Bolívia, para construção do Aeroporto de Tariga. Para a execução desta obra a empresa foi praticamente convocada pelo governo boliviano. A obra tem financiamento do Banco Mundial e do governo boliviano do que resultou a necessidade de se abrir uma concorrência internacional. Este foi um contrato por empreitada no valor de US\$ 4 milhões. A obra já está concluída e o período de construção foi em torno de dois anos (entre 1978 e 1980). Também nesta obra foi utilizada mão-de-obra e materiais de construção brasileiros.

Os equipamentos levados para a Bolívia são vendidos após o uso ou retornados ao Brasil. Vender os equipamentos após terminada a obra significa muitas vezes diminuir os custos da construção na medida em que, na ausência de obras consecutivas, não há necessidade do repasse integral dos custos do equipamento para a obra.

Nas obras na Bolívia a Affonseca contratou algumas empresas brasileiras para a execução de determinados serviços.

Um segundo mercado na América Latina onde a Affonseca já obteve uma obra foi o chileno onde, por negociação direta, fechou contrato para a construção de um complexo desportivo. Este é um contrato por administração no valor de US\$ 6,5 milhões.

Quase toda a obra (90%) tem financiamento brasileiro (CACEX). O projeto da obra (um estádio e quatro campos de esporte) é chileno e na execução dos serviços a Affonseca subcontratou a CONCREMAT para fiscalização da parte estrutural da obra.

Para ganhar obras no exterior a Affonseca vê como muito importante a sondagem sistemática dos mercados potenciais, detectando e criando oportunidades para a montagem de pacotes que são oferecidos aos clientes. Na montagem destes pacotes a presença de financiamento é fundamental. Vender serviços significa, na maioria das vezes, vender o financiamento. Para ilustrar esta questão podemos citar a concorrência na Bolívia que a Affonseca, associada à Andrade Gutierrez, perdeu para uma firma japonesa. Para a construção de um aeroporto de porte (US\$ 85 milhões) as condições de financiamento oferecido pelo pacote brasileiro (7% a.a. e 14 anos para pagamento) decidiram a negociação em benefício dos japoneses (3% a.a. e 30 anos para pagamento).

Nestas condições o suporte do governo brasileiro é fundamental para o bom êxito das exportações de serviços da engenharia nacional. Entretanto o mais interessante para as empresas nacionais é que as negociações se façam entre as empresas brasileiras e o demandante. Na medida em que o vulto do financiamento implicar em participação direta do governo brasileiro (emprêstimos do Estado brasileiro ao demandante) coloca-se a necessidade de abrir concorrência e muitas vezes a firma que detectou e desenvolveu as negociações perde a obra. Exemplo disto temos no que ocorreu à Camargo Correa no Uruguai com a hidrelétrica de Palmar. Esta firma armou a negociação, mas como o financiamento brasileiro foi feito diretamente ao demandante (governo a governo) abriu-se concorrência internacional que foi vencida pela Mendes Junior. Assim para evitar esforços e gastos sem retornos, o melhor seria o governo brasileiro respaldar as firmas nacionais e estas sim negociarem diretamente como o cliente.

A Affonseca vê o mercado externo como uma opção necessária e irreversível para a grande engenharia nacional. Além das obras já executadas e em execuções, desenvolve uma série de negociações no exterior, visando ampliar sua experiência internacional. Os esforços da Affonseca não concentram-se somente na América Latina, mas também em outros mercados possíveis (África, Oceania, etc.).

Para operação no mercado externo foi criada uma subsidiária a Affonseca Internacional (sede no Brasil).

EXPORTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIAA EXPERIÊNCIA DA CAMARGO CORRÊA S/A.

As informações que se seguem foram obtidas através de entrevista realizada na Camargo Corrêa S/A.

A decisão da Camargo Corrêa em a tuar no exterior não deve ser entendida como uma resposta à retração do mercado interno, mas revela, tão somente, a necessidade de ampliar mercados decorrente do crescimento da empresa.

Nestas condições, já no final da década de 60 a Camargo Corrêa voltava os olhos para o exterior em busca de oportunidades que permitissem abrir uma nova frente de expansão além do mercado interno.

Por volta de 1967 deu-se a primeira tentativa de assinar contrato no exterior (uma hidrelétrica na Argentina). Por problemas políticos a Camargo Corrêa não conseguiu se pré-qualificar para obra, restando da experiência a certeza de ser o mercado argentino de difícil penetração.

Em 1970 foram iniciadas negociações para a construção de uma hidrelétrica no Chile, que acabaram por se interromper a partir de decisão da própria empresa que julgou desinteressante as condições do contrato.

Novas negociações tiveram lugar em 1972, desta vez no Uruguai, também para a construção de uma hidrelétrica (PALMAR). Como o financiamento para esta obra foi do governo brasileiro, pré-qualificaram-se três empresas brasileiras (Camargo Corrêa, Mendes Jr. e Andrade Gutierrez) tendo a concorrência se definido, por fim, para a Mendes Jr.

Em seguida, por indicações do governo brasileiro a Camargo Corrêa entrou em negociação direta com o governo equatoriano com vistas a construção da rodovia Transoceânica. Esta estrada era considerada muito importante, por questões geo-políticas, pelo Ministério das Relações Exteriores do Equador. Por outro lado, o mesmo não ocorria com o Ministério dos Transportes e o setor de engenharia do exército equatoriano que se inclinavam desfavoravelmente à obra. Esta divergência acabou por obstar a obra e conseqüentemente a assinatura do contrato.

Em 1975 a empresa perdeu, para construtores italianos e espanhóis, contratados para escavação de dois trechos do metrô de Caracas. A questão do preço foi importante nesta concorrência, assim como o apoio mais efetivo dos governos italiano e espanhol cujos embaixadores funcionam como verdadeiros representantes comerciais.

Ainda na Venezuela, a Camargo Corrêa foi, em meados de 1975, pré-qualificada para as obras de ampliação da hidrelétrica de Guri. A não pré-qualificação de empresas venezuelanas para esta obra determinou pressões políticas que tiveram como resultado, por sugestão do governo no local, a necessidade de fortalecer a posição da Camargo Corrêa com a formação de um consórcio onde participavam mais uma empresa brasileira (Cetenco) convidada pela

Camargo Corrêa e uma firma Venezuela (Isamar). No final de 1976, cinco grupos estavam participando da concorrência: três grupos americanos consorciados com empresas venezuelanas, um grupo europeu e o grupo da Camargo Corrêa. As condições de preço impostas pelo demandante (preços unitários) desagradaram as firmas americanas que queriam o contrato por administração (uma determinada taxa sobre os custos). Tal fato acabou por se desdobrar no abandono dos grupos americanos da concorrência que finalmente se definiu a favor do grupo brasileiro. Imediatamente foi deflagrada uma violenta campanha contra o consórcio brasileiro o que se explica pelo alijamento das firmas venezuelanas consorciadas com os americanos e por questões políticas internas da Venezuela. Os jornais locais exploraram sobremaneira a questão, acusando a Camargo Corrêa de ser, entre outras coisas, controlada por militares brasileiros e a materialização, naquele país, da política, expansionista do "Brasil - potência".

Nestas circunstâncias, o governo venezuelano (A. Perez), cedendo às pressões, veio a recomendar a ampliação da participação venezuelana na obra que evoluiu dos 17% iniciais para 33%. Esta alteração se fez mediante a formação de um novo consórcio (BRASVEN) onde ingressaram mais duas empresas locais, por coincidência as mesmas que por estarem consorciados anteriormente com as empresas americanas, tinham perdido a concorrência. As participações no consórcio BRASVEN se fixaram, assim, na seguinte proporção: 39% para Camargo Corrêa, 22% para Cetenco e 39% para as três empresas venezuelanas) (*).

(*) No consórcio original as participações eram as seguintes:

Camargo Corrêa - 53%,

Cetenco - 22% e

Isamar - 17%.

Todos estes acontecimentos atrasaram a assinatura do contrato que só veio a se concretizar em fevereiro de 1978. O valor do mesmo se fixava então em US\$ 1.200 milhões, inteiramente financiados com recursos do demandante (EDELCA). Imediatamente (abril de 1978) as obras foram iniciadas, funcionando o consórcio como uma empresa sob a direção geral de um diretor indicado pela Camargo Corrêa. A mão-de-obra prevista estava fixada por volta de 9.000 homens no pique dos trabalhos. Deste contingente 900 trabalhadores seriam estrangeiros e o restante venezuelanos. Participaram, nesta ocasião, cerca de 200 brasileiros, quase todos de nível universitário (cargos de direção, supervisão, etc...). Contratou-se também trabalhadores portugueses e espanhóis.

No que diz respeito aos equipamentos usados no decorrer da obra, é importante registrar que uma parte bastante relevante dos mesmos, foi comprada diretamente pelo demandante. Tais equipamentos eram os mais pesados (guindastes, escavadeiras, etc...) e não entraram no cálculo dos custos na medida em que eram de propriedade da EDELCA. Com tal expediente evitou-se uma pressão sobre os custos, visto que cancelou-se a necessidade de depreciá-los inteiramente na construção da hidrelétrica. Nestas condições, somente os equipamentos de construção propriamente ditos foram adquiridos pelo consórcio sob a direção da Camargo Corrêa. Para estes, dos quais uma parte reduzida teve origem brasileira (no máximo 20%), estava prevista inteira depreciação, dada a longa duração da obra.

O material de construção (cimento, madeira, etc...) foi quase que integralmente comprado na própria Venezuela. Ao longo dos trabalhos o consórcio BRASVEN subempreitou algumas atividades como a montagem das turbinas e a parte eletromecânica. Entre os subempreiteiros

estavam firmas japonesas (ITASHI), consórcio de firmas americanas e venezuelanas (para construção dos condutos forçados) e consórcios de firmas brasileiras (BAREFAME) e portuguesas (para montagem dos condutos).

No decorrer da obra a situação interna na Venezuela se alterou substancialmente, o que se revelou, entre outras coisas, nas modificações verificadas na legislação trabalhista.

É importante ter presente que a montagem de uma proposta, com vistas a obtenção de um contrato qualquer, leva em consideração as condições de serviço disponíveis (equipamentos, mão-de-obra, material de construção, etc...) que condicionam, obviamente, os termos daquela proposta (prazos de execução, preços, etc...). É certo que pequenas alterações nestas condições são previstas e por isso mesmo não apresentam problemas. Entretanto variações substanciais implicam na necessidade de reajustar o contrato à nova realidade. Assim o cumprimento das obrigações da empresa está subordinado às condições de serviço e ao planejamento prévio que sobre elas se assenta. Para exemplificar podemos citar os trabalhos de concretagem que exigem, por questões técnicas, que se trabalhe determinados períodos sem interrupção. Na medida em que não for possível conseguir trabalhadores que se revezem em turnos consecutivos, torna-se inexecutável o cumprimento dos prazos pré-estabelecidos.

Estas considerações são importantes, pois que nos permitem, entender a série de problemas com que veio a defrontar-se a Camargo Corrêa na Venezuela, em virtude das alterações verificadas na legislação trabalhista que acabaram, por sua vez, interferindo no planeja-

mento original para a execução de obra. Este planejamento determinava a necessidade de um número específico de trabalhadores assim como a necessidade de jornadas de trabalho contínuas em alguns períodos da construção. Apesar do acordo firmado com o Sindicato em maio de 1978 estar compatível com aquelas necessidades, as alterações na política trabalhista e no movimento sindical começaram a interferir no andamento da obra. Em junho deste mesmo ano os trabalhadores começaram a reivindicar não trabalhar aos sábados e domingos além de receber o pagamento semanal na 6a. feira. Tais exigências tinham o apoio de lideranças sindicais, num momento em que a campanha política pela presidência da Venezuela se intensificava e se refletia no interior dos sindicatos onde os partidos políticos se fazem representar.

Neste quadro, foram suspensas as contratações de pessoal até outubro quando o Ministério do Trabalho aprovou o horário que estava compatível com o cronograma da obra. Imediatamente, os operários entravam em greve, que, declarada ilegal pelas autoridades competentes, resultou na dispensa de todos empregados. A partir de então, foi possível negociar com o sindicato um novo acordo para o horário e foram abertas as contratações. Dos 1200 operários dispensados reapresentaram-se somente 800. Tendo em vista todas estas dificuldades a obra só veio a ser reiniciada em janeiro de 1979 e, apesar do novo acordo, a situação trabalhista foi se deteriorando paulatinamente. No planejamento da obra não foram previstos casas para as famílias dos operários mas, tão somente, alojamento para os mesmos. Assim, dos trabalhadores que saíam nas 6as. feiras para visitar a família, cerca de 45% não retornava nas 2as. feiras. Todos estes problemas foram se avolumando num quadro de pleno emprego da economia venezuelana e alta politização sindical. Nestas condições a obra foi prosseguindo com o número mínimo de trabalhadores permitido, apresentando por outro lado, quedas contínuas de produtividade. Nos primeiros meses de 1979, já estava patente a impossibilidade

de cumprir o cronograma. Um estudo realizado pela Camargo Corrêa revelou que nas novas condições em vigor, seria necessário o dobro dos homens inicialmente previstos, assim como a construção de mais alojamentos e casas para as famílias para permitir que a obra tomasse o ritmo compatível com os prazos do contrato. As alterações nas condições de serviço, implicavam na necessidade de reajustar o contrato às novas condições.

Além destes problemas, é preciso considerar, na experiência da Camargo Corrêa na Venezuela, uma outra variável que jogou um papel de extrema relevância no desenrolar dos acontecimentos em Guri. Trata-se da intensificação da concorrência norte americana pelos mercados da América Latina. Até bem pouco tempo, os americanos não tinham como prioritário o mercado latino americano, incapaz de fazer frente aos mais dinâmicos e atrativos mercados da Ásia e Mundo Árabe. Entretanto, ao longo dos anos 70 foi se evidenciando a perda ou contração de mercados importantes (Vietnã, Irã, etc...) ao mesmo tempo que a concorrência internacional se intensificava. Em tal conjuntura é fácil entender a nova tomada de posição dos construtores americanos frente a América Latina que acabou por refletir-se em Guri. Na medida em que o controle da obra (*) estava a cargo de consultoras americanas, o não cumprimento do mesmo possibilitou críticas severas ao desempenho das firmas brasileiras, desconsiderando-se, por completo, as causas reais dos atrasos, quais sejam, as alterações significativas nas condições de trabalho.

(*) O projeto de ampliação da hidrelétrica é também americano.

Neste quadro, em 1º de maio de 1979, ao terminar o contrato por preços unitários, o demandante reconheceu as dificuldades encontradas pelo consórcio brasileiro e negociou um contrato provisório, por administração, que teria vigência até que o governo venezuelano decidisse como continuar a obra. Como até hoje não houve qualquer deliberação a este respeito os trabalhos tem prosseguido naquelas condições.

Na negociação deste contrato provisório, o não cumprimento do cronograma (atraso de no mínimo 12 meses) e a tentativa de atualização de preços (para cobrir os prejuízos) efetivada pelas empresas brasileiras, serviram de pretexto para que a EDELCA modificasse a composição do consórcio BRASVEN. A participação da Camargo Corrêa caiu de 39% para 24%, a da CETENCO de 22% para 15%, ficando as firmas venezuelanas com os mesmos 39%. Os 22% perdidos pelos brasileiros foram ocupados por três empresas americanas: Gay Atkinson, Dravo e Morrison Knudsen (*).

É importante registrar, que, tão logo, o contrato passou a ser por administração (custos por conta do demandante) a EDELCA conseguiu negociar um novo acordo com o Sindicato em que os operários estão sujeitos a uma jornada consecutiva de 6 dias por 3 de descanso. Este contrato só foi possível na medida em que a EDELCO foi quem o negociou. As empresas brasileiras não teriam condições políticas para negociá-lo.

(*) Ver Veja de 21 de Maio de 1980, p. 88.

Ao longo de toda sua experiência na Venezuela, tem a Camargo Corrêa contado com o apoio do governo brasileiro. Na época que precedeu a assinatura do contrato, a viagem de Perez ao Brasil, assim como a viagem do Ministro das Relações Exteriores a Venezuela foram contatos políticos importantes. Também por ocasião das dificuldades enfrentadas pelas empresas brasileiras, procurou o governo ampará-las na medida do possível, como bem o demonstra a nota publicada pelo Jornal do Brasil em 10 de novembro de 1980 nos seguintes termos: "Entre os assuntos fora da agenda que o Ministro das Minas e Energia César Cals, irá tratar com seu colega venezuelano, Calderon Berti, hoje e amanhã, em Caracas, inclui-se a questão da permanência do consórcio BRASVEN, formado pelas construtoras brasileiras Camargo Corrêa e CETENCO e similares venezuelanas, nas obras da hidrelétrica de Guri, em construção no Rio Caroni, naquele país. As empreiteiras brasileiras, que venceram a concorrência em 1978, estão utilizando canais oficiais do Governo brasileiro para combater forte pressão de empresas norte-americanas que querem uma participação na obra. O Itamarati já esgotou seus recursos e a última e talvez mais alta tacada foi uma carta remetida pelo próprio Presidente Figueiredo a seu colega Herrera Campíns. A medida foi solicitada ao Presidente brasileiro pelo Sr. Eduardo Celestino Rodrigues, seu assessor junto à CNE e acionista majoritário da CETENCO. A conversa que Cals terá com Berti, em companhia do vice-presidente executivo da Camargo Corrêa, Klaus Reinach, reforçará os termos da carta de Figueiredo".

Se no plano político as empresas brasileiras tem contado com total apoio do governo brasileiro, o mesmo não acontece no plano econômico. O apoio material à Camargo Corrêa foi, no caso da Venezuela, praticamente nulo. O Banco do Brasil participa da operação através de concessão de fiança o que não significa apoio mate-

rial,mas, tão somente,um negócio que lhe rende ganhos sem riscos, dado todas as garantias fornecidas pelas empresas brasileiras.

EXPORTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIAA EXPERIÊNCIA DA CETENCO ENGENHARIA S/A.

As informações que se seguem foram obtidas em questionário respondido pela Cetenco Engenharia S/A. e no informativo interno da empresa "Cetenco Informa" de março de 1978.

Data de 1967 a decisão da Cetenco de buscar o mercado externo como frente de expansão para os negócios da empresa. Segundo técnicos da empresa a saída para o exterior tem como objetivo tentar oportunidades de trabalho fora do mercado interno saturado em determinados momentos.

Antes de obter os dois contratos na Venezuela (Guri, em consórcio com a Camargo Corrêa e firmas venezuelanas e trecho do metrô de Caracas) a Cetenco internacional, participou de inúmeras concorrências, como bem o demonstra o informativo interno da empresa "Cetenco Informa" de março de 1978 (*).

"Em outubro de 1967 um Diretor da Cetenco esteve na Argentina, se preparando para concorrer às obras do APROVEITAMENTO HIDROELÉTRICO "EL CHOCON-CERROS COLORADOS". Esteve então com o diretor do Departamento de Águas, Engenheiro Pegoraro, a quem foi exposto, com toda franqueza e lealdade, o que tinha sido feito no Brasil em

(*) "Cetenco Informa". São Paulo, março de 1978.. Ano V, nº 26.

matéria hidroelétrica. Entusiasmado, o Engenheiro Pegoraro telefonou ao Engenheiro Ondarts, Ministro Interino da Economia, na época organizando a HIDRONOR, companhia de economia mista, encarregada da construção desse aproveitamento hidroelétrico.

No mesmo dia, o referido diretor da Cetenco almoçou com os Engenheiros Pegoraro e Ondarts, tendo repetido a exposição feita anteriormente, respondendo a uma série de perguntas sobre o nosso avanço no campo da construção hidroelétrica. Logo depois, por sugestão da Cetenco, esses dois brilhantes colegas, foram convidados, oficialmente, pelo governo de São Paulo, para visitar todas as nossas obras em construção. Demoraram-se aqui alguns dias e voltaram à Argentina, ainda mais entusiasmados pelo que tiveram ocasião de ver. Dessa visita resultaram outras, de técnicos que saíram com a melhor das impressões das obras que estavam sendo realizadas no país.

Em 1969 a Cetenco participou, em consórcio com uma empresa chilena, Bezanilla y Salinas Construciones S/A., da pré-qualificação para construção do aproveitamento hidroelétrico do Alto Polcura, para uma empresa mista chilena, ENDESA - Empresa Nacional de Eletricidad S/A. Foi a única firma latino-americana pré-qualificada. Uma das principais condições exigidas era que se tivesse construído túnel com 4 km de extensão por uma só boca, já que o projeto previa a construção de um túnel adutor, de 8 km de extensão, a partir de dois emboques.

A Cetenco colocou-se como segundo classificado em preços nessa concorrência, sendo que o primeiro classificado foi uma empresa francesa, a qual, fora do edital, pedia um adiantamento na assinatura do contrato. O julgamento final foi feito pelo Banco Mundial,

que deu a obra à firma francesa.

Em agosto de 1972 foi a Cetenco pré-qualificada para a construção da "RUTA TRANSCHACO" (Tramo Villa Hayes-Filadelfia), no Paraguai, obra do Ministério de Obras Públicas e Comunicações.

Em 1974, a Cetenco foi pré-qualificada em duas concorrências do Projeto Hidroelétrico PAUTE (Etapa I), do Ministério de Recursos Naturais e Energéticos, Instituto Ecuatoriano de Electrificación.

Quando da concorrência de restauração e melhoramento das rodovias 2 e 7, Assuncion, Puerto Stroessner (Tramo-Eusébio Ayla-Caaguazú), Paraguai, a Cetenco foi pré-qualificada, mas para participar da concorrência era exigida a caução de 1 milhão de dólares. Encontrou-se com um pedido de financiamento no Banco do Brasil que, porém, exigia garantia real na forma de depósito de títulos de valor maior que o valor da caução. Isso a Cetenco não poderia fazer, evidentemente, e acabou não participando da concorrência.

Desde então, a empresa ficou preocupada com as dificuldades que enfrentava no exterior, por falta de uma legislação brasileira de ajuda à exportação de serviços.

O diretor da Cetenco procurou, na ocasião, o então Ministro da Fazenda Delfim Neto, ponderando-lhe que havia necessidade de uma série de medidas especí

ficas, de amparo e apoio às empreiteiras. Foi feito um memorial que solicitava a criação de um grupo de trabalho de exportação de serviços de engenharia e projetos de obras e foi sugerida, no memorial em apreço, uma série de medidas. Essa série de medidas tomou corpo e o governo as levou em conta. O memorial preconizava, principalmente, os seguintes pontos:

- (1) Necessidade do fornecimento, através de órgão do governo brasileiro, Banco do Brasil, BNDE e outros, do "Bid-Bond" e do "Performance-Bond" e de outras garantias a serem prestadas na apresentação da proposta e na assinatura do contrato.
- (2) Concessão de facilidade para envio de equipamentos e materiais de construção para obras no exterior.
- (3) Solução de problemas de imposto de renda, sobre os resultados da empresa lá fora e sobre a remuneração dos empregados quando trabalhando no exterior.
- (4) Solução do problema da continuidade da vinculação dos mesmos empregados, à Previdência Social no Brasil.
- (5) Ajuda para capital de giro das empresas.
- (6) Melhoramento das condições de competição, no sentido de forçar projetos também brasileiros, com o que haveria melhores condições para as empresas nacionais.

- (7) Estabelecimento de empresas tipo "Overseas" para o trabalho exclusivo no exterior, às quais seriam atribuídos todos os tratamentos administrativos e fiscais incentivadores da exportação de serviços.
- (8) Apoio diplomático das embaixadas brasileiras nos respectivos países. Aliás, esse apoio sempre foi encontrado, não só na concorrência de EL CHOCON-CERROS COLORADOS, como na concorrência do Chile e em todas as outras.

Oitenta por cento, praticamente, do que foi proposto, está contido no Decreto nº 1.418, de 03 de setembro de 1975, pelo qual o governo concede alguns estímulos à exportação de serviços: permite que a empresa deduza de seu lucro tributável os resultados de venda de serviços no exterior; possibilita a compra de materiais conforme regulamento do Banco Central; permite a compra de bens de consumo produzidos no país como se fosse para exportação concedendo benefícios fiscais; facilita o envio de equipamentos para o exterior, permitindo o seu retorno no final da obra, ou, se os equipamentos forem arrendados ou vendidos no estrangeiro, o ingresso das respectivas divisas como receita; permite a importação de equipamentos estrangeiros sem similar nacional com isenção dos impostos de importação; possibilita que o Tesouro Nacional, devidamente contragarantido no Brasil, dê garantia para a cobertura de riscos de quebra da proposta ou inadimplemento contratual.

Embora o tipo especial de empresa para operar no exterior, as "Overseas", ainda não exista legalmente, é de notar que as próprias empresas emprei

teiras ou construtoras sentiram, intuitivamente, a necessidade de se darem as mãos, unindo-se e ajudando-se reciprocamente, para enfrentar adversários fortes.

Também a parte de incentivos não foi oficializada, mas já se sente a preocupação do governo de fazer alguma coisa, como bem o atesta a realização de recente Seminário de Exportação de Serviços, realizado em Brasília.

Com esses armamentos a mais, com essas facilidades que o governo vem dando, a Cetenco vem concorrendo cada vez com mais intensidade. Concorreu na Costa Rica para a construção da estrada São José-Siquirres e São José-Puerto Viejo, sendo a única firma brasileira pré-qualificada para a licitação pelo Ministro de Obras Públicas e Transportes (Dirección General de Vialidad).

Em 1976, e em resultado dessa campanha, a Cetenco conseguiu sua pré-qualificação para a licitação do Lote 3, com 480 km, de uma nova rede de estradas de ferro na Nigéria, que terá 3.000 km de extensão. Trata-se do projeto de construção do trecho Minna/Kadunal/Zaria/Kafanchan e para essa importante licitação esteve em consórcio com a firma projetista TRANSCON. O valor do contrato era de 800 milhões de dólares.

Ao mesmo tempo a Cetenco concorreu, em consórcio com a firma canadense KVN-Kilmer, Van Nostrand, a diversos trechos do Metrô de Caracas, onde venceu dois trechos. O governo, por uma medida genérica, tem dado apenas um trecho para cada grupo de concorrentes e,

assim, o consórcio recebeu a adjudicação do trecho Museo Belas Artes-Plaza Venezuela da secção La Hoydada-Chacaito, SC 002, (comprimento 1.900m.) compreendendo trecho em "Cut and Cover" e duas estações: Santa Rosa (Colégio de Ingenieros) e Plaza Venezuela.

Além disso concorreu, junto com uma série de firmas brasileiras numa obra em "turn key", de uma ferrovia cuja linha-tronco vai de San Juan de Los Morros a Ciudad Guayana, com 652 km, incluindo projeto, construção da infra e superestrutura, fornecimento de equipamento rodante, operação durante três anos e treinamento de pessoal para o Ministro de Obras Públicas, Dirección General de Vialidad, "I.A.A.F.E. Instituto Autónomo Administración de Ferrocarriles del Estado". Esta proposta foi liberada pela Companhia Vale do Rio Doce e pela PETROBRÁS, representada pela INTERBRÁS, A Companhia Vale do Rio Doce e a INTERBRÁS constituíram um consórcio que se denominou INTERVALE e foi a líder do consórcio. O Brasil foi representado por uma série de projetistas por cinco construtoras, dentre as quais esteve a Cetenco, pela Indústria Ferroviária, além da presença do Vale do Rio Doce, o que é muito importante, porque esta deu um peso forte à proposta por ser sua ferrovia a melhor administrada do mundo, com níveis de rentabilidade ainda não alcançados pelo sistema ferroviário norte-americano. A concorrência exigiu, ou trossim, que a ferrovia seja operada durante três anos pelo consórcio, preparando o pessoal local para sua operação.

Participou, também, da pré-qualificação e proposta de execução, para a ENDESA - Empresa Nacional de Eletricidad S/A., do Chile, das obras de "Extension del Sistema de Transmision de 220 KV, de Santiago al Norte", compreendendo os contratos:

LN - 1: Línea de 220 KV Cerro Navia - Pan de Azucar y Subestacion Asociada.

LN - 2: Línea de 220 KV Pan de Azucar - Maitencillo y Subestaciones Asociadas num total aproximado de 700 quilômetros de linhas de subestações.

A Cetenco foi pré-qualificada e participou também, em consórcio, da concorrência para execução de uma das maiores usinas geradoras de energia do mundo, a Usina Hidrelétrica de Guri, na Venezuela.

Foi, além disso, recentemente pré-qualificada pela Eletricidade de Portugal - EDP, para concorrer à adjudicação da "Empreitada de Execução das Obras de Engenharia Civil da Barragem Central e Eclusa de Navegação, do aproveitamento de fins múltiplos de Crestuma, no rio Douro", situado a 13 km a montante da cidade do Porto".

CONTRATOS OBTIDOS PELA CETENCO NO EXTERIOR

- 1. Hidrelétrica de Guri (Venezuela) (*)

Concorrência Internacional ganha por um consórcio com maioria e liderança de firmas brasileiras (Ce-

(*) Ver informações sobre Camargo Corrêa.

tenco, Camargo Corrêa e três firmas venezuelanas Isamar S/A., Edifica C. A. e construtora Guri C.A., esta última formada pelas empresas Ediviagro C.A. e Vinccler C.A.).

"A concorrência para a construção do aproveitamento hidroelétrico de Guri foi realizada em dezembro de 1976. Estavam habilitados o consórcio Camargo Corrêa/Cetenco/Isamar e mais quatro consórcios internacionais, totalizando 40 firmas da Venezuela, França, Espanha, Itália e Estados Unidos, dentre as quais destacam-se:

Da França: Campenon Bernard-Cetra, SPIE Batignolles, Sociêté Générale d'Enterprises SGE, Sociêté Française d'Enterprises de Dragages et de Travaux Publics SFEDTP, Sociêté des Grands Travaux de Marseille - GTM.

Da Espanha: Dragados y Construcciones S/A., Cubiertas y Tejados S/A., Entrecanales y Tavora S/A.

Da Itália: Dott. Ing. Giuseppe Torno S.p.A., Construzioni Generale Farsura Cogefar S.p.A., Impregilo S.p.A., Italstrade S.p.A.

Dos Estados Unidos: Dravo Corporation, Morrison Knudsen International Company Inc. Nello L. Teer International Inc, H. B. Zachry Co., Guy F. Atkinson Co.

Da Venezuela: Precomprimido C. A., Guinand y
Brillembourg C. Dell'Acqua C.A., Em-
presas Campenon Bernard de Venezuela
C.A., Constructora Dycven S.A.

Abertas as propostas verificaram-se apenas duas propostas firmes. Uma do consórcio Camargo Corrêa-Cetenco-Isamar e a outra de um consórcio europeu-venezuelano "Consórcio Euroven", composto por dezoito empresas (cinco francesas, quatro espanholas, cinco italianas, quatro venezuelanas). As demais três propostas eram tipo por administração com honorários fixos. O consórcio brasileiro-venezuelano foi considerado como o melhor consórcio, sendo o que apresentou o menor preço e melhores condições de desenvolver a obra.

Em 30.06.1977 foi outorgada a chamada "Buena-Pro" ao Consórcio Camargo Corrêa-Centenco-Isamar, que é a confirmação da adjudicação da obra. Foi iniciada, em seguida, a fase de preparo do contrato na qual se ampliou sua base venezuelana com mais duas empresas. O valor do contrato, assinado em Caracas em 28.02.1978, em preços base de dezembro de 1976, é de 1.230 milhões de dólares.

O proprietário do conjunto de obras da Usina Hidrelétrica de Guri "Presa Raul Leoni - etapa final" é a CVG - Electricificación del Caroni C.A. (EDELCA), da "Corporación Venezolana de Guayana". (*)

(*) "Cetenco Informa" São Paulo, março de 1978.

A Cetenco entrou no consórcio, convidada pela Camargo Corrêa para aumentar e reforçar as possibilidades brasileiras de vencer a licitação diante de concorrentes muito fortes. Isto se deu, na medida em que a entrada da Cetenco permitiu fornecer tecnologia e pessoal especializado para a execução da obra, além de dividir as responsabilidades de ordem econômica e financeira.

Para a Cetenco, trabalhar em Guri significou ganhar experiência de uma grande obra no exterior com implicações de ordem econômica, trabalhista, política interna e externa, impossíveis de viver no país.

- 2. Metrô de Caracas - Trecho La Hoyada-Chocaito
(1900m.)

Em consórcio com a firma canadense KVN - Kilmer Van Nostrand a Cetenco obteve o contrato para construção de um trecho do metrô de Caracas. A pré-qualificação e concorrência para tal obra datam de 1976. Em junho de 1977 assinou-se o contrato, tendo os trabalhos se iniciado em fevereiro de 1978.

O contrato cujo valor está em torno de US\$ 50 milhões é um contrato por empreitada a preços unitários. Dentre as razões que explicam a obtenção da obra estão os preços e a experiência das empresas participantes. O demandante é a C.A. Metrô de Caracas e o financiamento do governo local.

Basicamente toda a mão-de-obra utilizada é local, inclusive empregados de escritório. Brasileiros somente são encontrados na administração gerencial.

A maior parte dos equipamentos utilizados é importada dos U.S.A. e Canadá e o material de construção tem várias procedências.

Observa-se, nesta obra, a existência de subempreitadas para serviços especializados como paredes diafragma, tirantes, ar condicionado, pintura e acabamento em geral.

A obra é importante para a Cetenco na medida em que serve de laboratório para a execução de obras de médio porte no exterior.

O apoio do governo brasileiro antes de obtenção do contrato e durante o desenvolvimento da obra se limitou ao apoio de rotina.

Ao longo dos trabalhos a Cetenco se defrontou com alguns problemas tais como desapropriações atrasadas, falta de projetos, falta de frentes de trabalho devido às interferências etc...

A CETENCO E O FUTURO DAS EXPORTAÇÕES DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA

A Cetenco vê, com prudência o futuro das exportações de serviços de engenharia.

Entende, por outro lado, ser vital o apoio do Governo brasileiro para a afirmação das empresas nacionais no exterior. As ajudas a nível governamental devem cobrir questões como o financiamento, maiores facilidades na obtenção de fianças, facilidades na remessa de capital de giro, legislação mais adequada etc...

Dependendo das oportunidades que surgirem a empresa pretende continuar atuando no exterior. Não há, entretanto, nenhum mercado externo visto como prioritário.

As vantagens das firmas brasileiras no exterior são muito poucas. Já as desvantagens são muitas: salário alto dos profissionais, discriminação de empresas estrangeiras no país etc...

EXPORTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIAA EXPERIÊNCIA DA CBPO

As informações que se seguem foram obtidas junto à empresa e em revistas especializadas.

Em 1980 49% das ações da CBPO foram transferidas para a Construtora Norberto Odebrecht. Sobre tal fato, Oscar Americano, diretor superintendente da firma paulista, declarou à Revista O Empreiteiro (julho de 1980):

"Atuamos em regiões e campos distintos - e esta associação vai permitir que se somem as nossas experiências e capacidade técnica, para uma atuação mais eficiente nesta próxima década, num mercado que está se sofisticando. Ao curriculum da CBPO em barragens, túneis, execução de grandes volumes de terraplenagem e concreto, vem agora se somar o know-how da Odebrecht na construção de usinas nucleares e o marketing agressivo no mercado externo. Aliás, a soma dos dois curriculuns dá uma grande abertura para importantes contratos no exterior".

A partir desta associação, segundo informações obtidas na CBPO, decidiu-se pela especialização da empresa paulista em obras no mercado interno, deixando o mercado externo para a Odebrecht, que já vinha acumulando neste terreno maior experiência.

Embora estando fora das cogitações atuais da empresa exportar serviços, no passado a CBPO trabalhou no exterior. Não chegou nunca, porém a realizar uma política agressiva neste sentido.

Entretanto, as obras executadas fora do país não exigiram grande esforço da empresa, podendo, mesmo ser consideradas quase que como obras domésticas. Isto porque foram realizadas no Paraguai, a poucos quilômetros da fronteira. Nestas condições, o escritório da CBPO em Foz do Iguazú podia perfeitamente gerir os trabalhos e resolver facilmente todos os problemas relativos a mão-de-obra, equipamentos, material de construção, etc...

As duas obras paraguaias, construção da barragem do Iguazú e obras civis da 2a. etapa da Central Elétrica de Acaray, tiveram de comum o órgão financiador (BIRD), o cliente (ANDE - Administração Nacional de Eletricidad) e o prazo contratual (Fevereiro/73 a Abril de 77). O valor do contrato se fixou para a primeira em US\$ 25 milhões e para a segunda em US\$ 6,5 milhões.

EXPORTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIAA EXPERIÊNCIA DA CONCIC ENGENHARIA S/A.

As informações que se seguem foram obtidas em entrevista realizada no dia 05/09/1980 junto à CONCIC Engenharia S.A.

Do ponto de vista das empresas de engenharia, a decisão para trabalhar fora do Brasil deve ser tomada com cautela, através do estabelecimento de uma política preliminar na qual se defina os mercados onde atuar, os tipos de serviços a executar e o orçamento de investimento para abrir estes mercados.

Data de aproximadamente quatro anos a deliberação da CONCIC em enfrentar de uma maneira mais ordenada e sistemática, o desafio do mercado externo. Na raiz desta política está a tentativa da empresa de diversificar clientes e responder à retração do mercado interno.

A experiência adquirida ao longo destes anos de operações no exterior, levou a empresa a fixar como prioritários os mercados africano e latino-americano. Foi exatamente neste último, mais especificamente no Uruguai, que assinou-se o primeiro contrato internacional, para construção do porto pesqueiro de La Paloma (final de 1976). Tal contrato, por empreitada, foi obtido mediante licitação internacional, para a qual foi montado um consórcio onde participam, além da CONCIC a ECEX e uma firma uruguaia, a Perez Noble. A presença da ECEX deveu-se

aos equipamentos de sua propriedade, necessários à obra e a entrada da Perez Noble revela exigência do governo uruguaio no sentido de garantir a participação de empresas locais em suas obras. O projeto do porto é, por sua vez, de responsabilidade de uma firma uruguaia.

O valor do contrato está por volta de US\$ 10 milhões tendo parte de seu financiamento origem brasileira (CACEX). Durante as negociações e a concorrência, foram utilizados os serviços da Interbrás.

Entre os fatores decisivos para ganhar a licitação estiveram o preço e o financiamento. A quase totalidade dos equipamentos utilizados no Uruguai é de propriedade da CONCIC e da ECEX, levados àquele país em exportação temporária. Por sua vez, a mão-de-obra empregada é quase que totalmente local, sendo que somente nos pontos chave estão colocados engenheiros e técnicos das empresas brasileiras. Observa-se, nesta obra, a inexistência de subcontratações.

A CONCIC, dado seu pequeno volume de serviços no exterior, não criou ainda uma subsidiária para operações internacionais, exigência que se mostrará indispensável na medida mesma do crescimento daquele volume.

Apesar de ter uma experiência externa restrita a obra no Uruguai, a CONCIC vem participando de outras concorrências fora do Brasil. Entretanto, para uma empresa nacional, os custos de participação naquelas concorrências são, na maioria das vezes, por demais elevados, o que por suposto exclui a possibilidade de muitas em

presas brasileiras se lançarem no mercado internacional. Para ilustrar esta questão podemos lembrar que entre 1977/1979 a CONCIC, consorciada à ECISA, participou de uma concorrência na Nigéria para a construção de um porto (US\$ 220 milhões). Os custos deste empreendimento fixaram-se por volta de US\$ 1 milhão o que é bastante para definir as dificuldades com que se defrontam as empresas nacionais.

Houve época em que o governo brasileiro financiava os custos das licitações internacionais. Entretanto, dado a multiplicação de participações em concorrências que visavam, tão somente, obter o financiamento e seus juros subsidiados, decidiu-se pelo financiamento dos gastos prévios a obtenção de um contrato no exterior, unicamente no caso das negociações resultarem em negócios fechados. Desta maneira, a atuação pouco séria de algumas empresas determinou a penalização de todo o setor. É neste quadro que a formação de consórcios para atuação no mercado externo toma sentido, funcionando como maneira de se aumentar a competitividade das empresas pelo fortalecimento técnico, administrativo e financeiro resultante da consorciação.

O governo brasileiro tem se esforçado para implementar a exportação de engenharia do que é exemplo a política comercial do Itamaraty, os financiamentos da CACEX, etc...

Entretanto, a falta de tradição neste setor, tanto do lado das empresas como do governo, tem se explicitado em alguns entraves para um maior avanço de nossas exportações. Nestas condições, faz-se necessá

rio um esforço mais efetivo (legislação específica para serviços, desburocratização, etc...) que resultará, tão somente em benefícios mais significativos para as empresas e para o país.

EXPORTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIAA EXPERIÊNCIA DA ECEL S/A.

As informações que se seguem foram obtidas em entrevista realizada na ECEL S/A.

No decorrer dos anos setenta a elevação dos preços do petróleo determinou a multiplicação de obras de infra-estrutura no mundo árabe. Desta maneira, abriu-se um mercado bastante dinâmico para a exportação de serviços, visto que aqueles países não dispunham de empresas de construção capacitadas a construir as inúmeras obras demandadas.

Neste quadro, confirmou-se a possibilidade das firmas brasileiras participarem das concorrências que se apresentavam dado o grau bastante elevado de desenvolvimento em que se encontravam as firmas brasileiras no limiar dos anos setenta.

A ECEL participou pela primeira vez de uma concorrência internacional na Argélia em 1978, para a construção de um conjunto residencial. O demandante da obra era o próprio governo argelino que também a financiava. O valor do contrato era de US\$ 83 milhões.

O preço apresentado pela ECEL, sua longa experiência na área de construção e os esforços do governo brasileiro, através da Interbrás foram decisivos para a obtenção do contrato. Entretanto, logo após

a concorrência, a morte do dirigente máximo da Argélia implicou em mudanças administrativas que vieram a prejudicar o andamento das negociações sendo que a obra não chegou sequer a ser iniciada. Apesar de não ter havido rescisão de contrato a ECEL é pessimista quanto a sua efetivação.

Dado o quadro geral das exportações de serviços brasileiros no exterior a ECEL não pretende continuar tentando obter obras no exterior.

Obs.: No final de 1979 a ECEL pediu concordata, sendo posteriormente vendida para outro grupo. Nesta transação não foi negociado o contrato na Argélia então em mãos da ECEL.

EXPORTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIAA EXPERIÊNCIA DA ECISA ENGENHARIA COMÉRCIO
E INDÚSTRIA S/A.

As informações que se seguem foram obtidas em entrevista realizada no dia 27/08/1980 na ECISA S/A.

A ECISA foi uma das primeiras empresas brasileiras de engenharia a se lançar na difícil tarefa de exportar serviços. Na raiz de tal empreendimento está o risco bastante elevado que caracteriza o mercado da construção no Brasil. Sendo o governo o único grande cliente do setor, configura-se a dependência das empresas a um mercado onde a falta de planejamento na liberação das verbas, as descontinuidades nas obras com as mudanças de administração, a inexistência de um plano diretor geral são uma constante.

Nestas circunstâncias, o mercado externo apresenta-se como uma alternativa de investimento que não pode ser desconsiderada e significa para as empresas uma diversificação que as torna menos vulneráveis às injunções do mercado interno.

A experiência internacional da ECISA inaugura-se no final dos anos 60 com a obra de ampliação e reforma do porto de Assunção no Paraguai. Posteriormente mais dois contratos foram assinados neste país, para a execução da primeira e segunda etapas das obras de drenagem pluvial e saneamento básico daquela cidade. A primeira

etapa teve início em 1973 e a segunda, ainda em andamento, data de outubro de 1979.

Penetrar no mercado paraguaio requereu um longo trabalho de pesquisa, negociações e desenvolvimento de contatos que permitissem conhecer suas especificidades e, a partir de então, operar com segurança. A montagem de um bom esquema de operações é imprescindível na medida em que, em muitas oportunidades a assinatura do contrato não garante por si só o desenvolvimento e o bom termo das obras. Os três contratos assinados no Paraguai foram por empreitada obtidos mediante concorrência internacional. A origem dos recursos para financiamento das obras (BIRD) determinou, por força de contrato, a abertura das licitações vencidas pela ECISA com propostas de US\$ 10, US\$ 12 e US\$ 14 milhões respectivamente.

Por outro lado, a ECISA somente trabalha com clientes oficiais (governos, ministérios, órgãos públicos, etc.) cujos contratos estejam sujeitos a regulação das leis que internacionalmente regem os negócios de construção.

Entre os fatores decisivos para a obtenção das obras apontamos o preço e a qualificação técnica da empresa. A ECISA tem em sua folha de serviços a construção de importantes portos brasileiros assim como participação em obras de saneamento básico de vulto.

Os equipamentos utilizados no Paraguai tem sido em quase sua totalidade levados do Brasil em operações de exportação temporária (exportação vinculada a importação posterior). Algumas vezes os equipamentos

não retornam ao mercado brasileiro sendo revendidos para empresas paraguaias.

A grosso modo, pode-se dizer que 50% do valor dos contratos cobre os serviços (despesas administrativas, custos de prospecção, lucros, etc.) e os 50% restantes cobrem gastos em material de construção e desgastes dos equipamentos. Assim a exportação de serviços engendra, muitas vezes, a exportação de equipamentos e material de construção. No caso das obras no Paraguai, uma grande parcela do material de construção utilizado foi e tem sido importada do Brasil. Já em se tratando da mão-de-obra, o grosso dos empregados tem origem local, ficando a cargo dos empregados permanentes da ECISA somente os postos estratégicos para o bom andamento das obras.

Não se esgota no Paraguai a experiência internacional da empresa. Na verdade a assinatura recente de um contrato na Tanzânia acaba de abrir, uma nova frente no exterior. A obra, uma estrada de 260 km, é resultado da determinação do governo tanzaniano em interiorizar sua capital, o que exige expansão da malha rodoviária. Esta estrada ligará, na verdade, a nova capital Dodoma a uma cidade intermediária, Morogoro. Sendo uma obra prioritária e não dispondo o governo local de recursos próprios para financiá-lo, a negociação do contrato exigiu necessariamente uma proposta de financiamento. Do valor contratual da obra (US\$ 68 milhões), US\$ 56 milhões tem financiamento brasileiro (CACEX). Nestas condições, o contrato foi obtido mediante negociação direta, sendo, por outro lado, um contrato por empreitada.

O papel do Banco do Brasil (CACEX) na obtenção da obra foi muito importante devido ao financiamento. Na mesma medida o Itamaraty contribuiu, da do que, ao ser consultado pelo Banco do Brasil acerca da pertinência de um empréstimo ao governo tanzaniano, acenou positivamente, mesmo porque a aproximação com aquele país estava, de acordo com a estratégia diplomática e comercial do Ministério de Relações Exteriores, do que é prova a recente viagem do ministro Saraiva Guerreiro a alguns países do continente africano.

A assinatura do contrato na Tanzânia já determinou a exportação de US\$ 29 milhões em equipamentos (150 caminhões, 16 patrulhas completas, etc...)

Todo o equipamento utilizado na obra será, posteriormente vendido ao governo tanzaniano. Esta operação permitirá diminuir os custos da obra visto que o não retorno dos equipamentos diminuiu os custos evitando novos fretes.

A mão-de-obra utilizada deverá ser quase que totalmente tanzaniana. Ainda aqui os brasileiros (cerca de 21) ocuparão somente os postos chave. A obra deve ocupar em média 600 operários sendo que no pique pode chegar a 1.200.

O projeto da estrada é de responsabilidade de uma empresa inglesa. Para operações no exterior a ECISA criou em 79 uma subsidiária, a Dodoma Internacional com sede no Panamá. Inúmeras são as razões que explicam a necessidade de se operar através de uma subsidiária internacional. Entre elas podemos destacar a necessida

de de se agilizar operações no exterior, fazer pagamentos em moeda forte a técnicos contratados no exterior ou mesmo no Brasil etc...

A ECISA não costuma subcontratar em suas obras. Na verdade as subcontratações são mais propícias no subsetor de edificações. Isto não quer dizer que não ocorram subcontratações na construção pesada, sendo que temos, inclusive, exemplo de algumas empresas internacionais que evoluíram para uma forma de operação onde ganham os contratos e os repassam quase que inteiramente a subempreiteiras, jogando assim um papel de mera coordenação da obra em seu conjunto.

Uma questão interessante no contrato da Tanzânia foi a possibilidade, dado a fonte de financiamento, de se fazer o resseguro numa seguradora brasileira (Sul América). O seguro é feito com um órgão oficial do demandante que o repassa a uma seguradora, funcionando este órgão como um "corretor". O financiamento brasileiro permitiu que o repasse do seguro fosse feito para a Sul América evitando evasão de divisas da ordem dos US\$ 2 milhões.

A concorrência no mercado internacional é bastante acirrada. Tal fato, desde logo, restringe a algumas firmas brasileiras a possibilidade de atuar no exterior. A participação numa concorrência internacional de porte implica em gastos por volta de US\$ 1 milhão. Tal cifra por si só mostra os obstáculos com que se defrontam as empresas brasileiras no mercado externo.

Nestas condições torna-se cada dia mais decisivo, para o sucesso das exportações de serviços de engenharia, o papel do Estado brasileiro. A oferta de financiamento apresenta-se como um fator fundamental, principalmente nos países carentes de recursos próprios para a execução das obras. Nos países produtores de petróleo a articulação política e comercial das empresas do Estado podem funcionar como um potente respaldo para a penetração de firmas nacionais, como bem o demonstra alguns contratos já assinados com interveniência da Interbrás.

Por outro lado recente esforço das consultoras em ganhar o mercado externo pode vir a reforçar a competitividade de engenharia brasileira no exterior.

Neste quadro a expansão das exportações de serviços pode se afirmar e tomar importância crescente, bastando para isto um esforço sério do governo e das empresas no sentido de criarem as condições necessárias para uma maior agressividade de nossa engenharia. As oportunidades no exterior existem. Disto faz prova a avaliação do valor global dos contratos possíveis somente na África para o ano de 1981: US\$ 10 bilhões.

EXPORTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIAA EXPERIÊNCIA DA ESUSA

As informações que se seguem foram obtidas em entrevista realizada na empresa, assim como através da leitura de entrevista do engenheiro Hermano Cezar Jordão Freire, diretor-presidente da ESUSA, publicada pela revista o Empreiteiro em outubro de 1979.

Uma das razões da solidez da ESUSA é a constante e acurada análise das tendências do mercado para o futuro, o que leva a tomada de medidas compatíveis com o que está para acontecer. Em função desta constante vigilância, quando antevimos, há quatro anos atrás, o estrangulamento da construção civil que hoje atravessamos, decidimos voltar os olhos para o exterior, buscando obras que viessem a nos sustentar durante a difícil fase que então se pronunciava. Nestas condições, estamos desde 1975, procurando obras, licitando e negociando no Oriente Médio e, após várias tentativas, conseguimos nosso primeiro contrato no Iraque. Hoje, decorrido mais de um ano de trabalho naquele país, aprendemos que é muito mais difícil que pensávamos a execução de obra naquele mercado, apesar de sermos uma empresa bem organizada e sólida para os padrões brasileiros. Lá fora temos que competir com firmas americanas, européias e asiáticas que recebem vantagens fiscais e financiamentos dos seus governos de uma forma ampla, muito diferente dos que o nosso Governo concede, tornando, portanto, muito maiores as dificuldades das firmas brasileiras para levarem a cabo as obras contratadas. Estamos convencidos porém, que podemos crescer bastante neste campo, de uma forma razoavelmente compensadora, pois já ultrapassamos o primeiro período do aprendizado e hoje sabemos bem o que não se deve fazer.

Como de hábito em nossa empresa, procuramos, sempre, dosar as obras, os clientes, os e equipamentos e os comprometimentos, de forma a minimizar a vulnerabilidade, já de si tão excessiva, de nosso setor. Assim fizemos também no Iraque. Procuramos exatamente um projeto que tivesse um valor suficientemente grande para justificar nossa mobilização e implantação num país estrangeiro, mas suficientemente pequeno para permitir que nosso porte digerisse todos os erros de um aprendizado inicial, sem criar traumatismos violentos e, então, com esse know-how adquirido, pudéssemos partir para contratos de maior porte. Hoje temos mais que quatro anos de experiência em prospectar, tatear e acumular dados sobre como trabalhar no mercado externo. Começamos num país que na época, era considerado "tabu", que nenhuma firma brasileira havia ou sado abordar, a Arábia Saudita onde as condições para com petição e trabalho são muito rigorosas por impor toda sorte de problemas, entre eles: grande dificuldades na permis são de trabalho de estrangeiros, extrema severidade nos costumes e disciplina impostos aos engenheiros e operários de outras nações, especialmente não muçulmanos. Este era um desafio que muito nos entusiasmava, e pagamos, na épo ca, um pesado ônus pelas tentativas, o que eu sei ter ocor rido mais tarde com várias outras empresas brasileiras. Des pendemos dois anos para nos livrarmos de um representante que contratáramos, pagando royalties quer conseguisse ou não obras, num esquema que, evidentemente, só nos trouxe pe sados encargos. Quando afinal tivemos a oportunidade de as sinar o primeiro contrato no Iraque, decidimos concentrar nossa força e capacidade neste país e deixar o Oriente Médio, em geral, fora de nossas cogitações, até termos bem consolidada nossa posição.

Na América Latina temos, atual mente, uma empresa com sede no Paraguai, fundada há mais de quatro anos, mas que não teve oportunidade de executar

obra alguma até o presente, devido às dificuldades encontradas naquele país, por problemas de financiamento. Temos lá duas ou três propostas pendentes com bastante possibilidade de, a curto prazo, resultarem em contratos assinados. Fizemos propostas no Equador, as quais em razão da mudança de governo não foram levadas avante. Estudamos obras no Chile; na Venezuela, sendo a nossa próxima meta a contratação de obras na América Latina e África.

Temos, atualmente, proposta para construir quase mil casas no Iraque e estamos, também, em fase de apresentação na África, de mais 3.000 unidades.

A engenharia brasileira defronta-se no exterior com dificuldades, como já vimos, das mais distintas natureza. A concorrência de firmas de outros países é acirrada o que demanda um esforço muito grande da empresa brasileira para consolidar-se no mercado externo. Encontramos por exemplo, no Oriente Médio firmas coreanas trabalhando com uma organização admirável, num regime quase militar, com rigorosa disciplina e a preços muito baixos. Os japoneses entram também, com um peso incrível, com apoio financeiro forte, com uma estrutura altamente eficiente, e disto temos exemplo em uma obra vizinha a nossa. Em compensação nos defrontamos com uma série de outras obras de empresas européias, que estão lutando com tantas dificuldades como nós, sendo que muitas delas não conseguiram sair sequer das fundações. De nossa parte a execução de nossas obras está correndo a contento tendo sido julgados, pelo cliente, como de excepcional qualidade de execução.

Um grande problema surgido na obra do Iraque, foi o de sermos uma firma brasileira executando projeto francês com especificações por padrões europeus com fiscalização francesa num país árabe ou seja; era uma mistura difícil de conciliar e que não permita que exportássemos nenhum produto brasileiro, porque não se adequavam às ditas especificações. A partir daí, todas as nossas propostas tem sido feitas com projetos realizados por nós com padrões brasileiros, de forma a possibilitar a exportação do maior número possível de produtos de fabricação nacional, mantendo os trabalhos da construção sob nosso controle.

A política para o setor de construção desenvolvida no governo Geisel determinou um aproveitamento restrito do mercado externo pelas firmas brasileiras. Naquele governo o que se viu foi um pequeno grupo de firmas protegidas de tal forma, que se criaram obras, única e exclusivamente, para mantê-las atuantes. Em muitos casos, elas venciam concorrências que tinham quase que uma meta ostensiva: a de propiciar que continuassem operando em grande escala. Isso levou quase à exaustão as firmas de pequeno e médio porte, em favor desse grupo privilegiado. É verdade que tais firmas significariam, no caso de exportação de serviços, a possibilidade de se construir uma ferrovia do vulto da que está sendo construída no Iraque ou como as obras da barragem de Gurí, na Venezuela. Mas, por outro lado, existe uma oferta de obras pelo mundo inteiro, de menor porte, que aproveitaria a capacidade exportadora da engenharia brasileira de uma forma muito mais saudável.

O ponto mais importante do programa da engenharia brasileira no momento seria a consolidação por parte do governo de políticas efetivas que apoiem, a exportação de serviços. O Brasil está totalmente vol

tado para a exportação. A meta é exportar tudo aquilo que for exportável. Obras de construção são uma coisa que fazemos bem, temos preços competitivos e podemos trabalhar com êxito lá fora. No entanto, a fragilidade financeira e econômica das firmas nacionais é que as torna pouco capazes de fazer frente à competição internacional. Ao mesmo tempo, as leis que regem o assunto foram feitas para condições de trabalho exclusivas do mercado interno. As leis que regem, por exemplo, o sistema de contratação de pessoal e de pagamentos de encargos sociais criam um ônus proibitivo, a tal ponto que o nosso operário resulta mais caro que um operário espanhol, português ou italiano, pagos em moeda forte. O capital de giro para os trabalhadores da fase de implantação, da remessa dos primeiros materiais e equipe, está quase sempre além das possibilidades financeiras das firmas brasileiras. Para se ter uma idéia, nos países árabes é vedado aos estrangeiros o direito de compra de propriedades imobiliárias; então, a única forma de acomodar o pessoal lá é através de aluguel pago adiantado pelo prazo obrigatório de dois anos, queira ou não, precise ou não ficar dois anos. Isso impõe, para acomodar as equipes, um dispêndio inicial fabuloso, num momento em que ainda não houve produção e conseqüentemente faturamento. As dificuldades na compra de equipamentos, seu transporte e desembaraço na alfândega são por vezes tão grandes, que derrubam os cronogramas. O capital de giro requerido para a execução de obras no exterior esbarra no problema das garantias reais exigidas pelos bancos no Brasil, cujo porte via de regra é absolutamente incompatível com os termos da realidade brasileira. As empresas brasileiras não tem vulto para apresentar garantias reais desta ordem. No momento, graças a um trabalho muito bem feito da Interbrás, junto ao I.R.B., está se conseguindo obter um seguro para essas garantias, as quais significam, na verdade, um seguro de crédito para levantamento de empréstimos para capital de giro no exterior. Nós estamos tentando dar um primeiro passo dentro desta linha e abrir caminho para os outros,

mas é realmente longo, lento e demorado, pois faltam rotinas de serviço. Em inúmeros casos a lentidão de soluções e dificuldades a serem vencidas dão grande vantagem para os concorrentes de outros países, e, enquanto se discutem as soluções para as batalhas burocráticas no Brasil, os competidores assinam os contratos. E vemos deste modo a chance passar, esperando melhor sorte da próxima vez.

Outro aspecto da maior importância é que para uma empresa de engenharia se consolidar lá fora e manter altos padrões de organização e execução é indispensável que tenha solidez empresarial dentro do Brasil. Em outras palavras ela tem de ter volume de contratos, situação econômica e financeira, equipe de pessoal técnico e operariado em plena atividade em quantidade suficiente para que jamais sua atividade no exterior possa sofrer abalos devido a problemas de fragilidade na retardada. Em qualquer momento em que isto viesse a ocorrer, a repercussão para todas as outras empresas no exterior e para a exportação de serviços em geral, sofreria um abalo de difícil recuperação. Em outras palavras, dentro de um quadro muito criteriosamente filtrado das empresas que tivessem apoio e autorização para assinar contratos no exterior, deveria nosso Governo manter uma permanente atenção para que elas não viessem a repentinamente sofrer quaisquer desastres internamente, devido às guinadas tão frequentes em nosso setor.

INFORMAÇÕES SOBRE A OBRA

Obras: 2 hotéis no Iraque (Bagdá e Basrah)
(Empreitada)

Demandante: Empresa de Turismo do Estado Iraquiano:
SOFT-STATE Organization for Turism.

Financiamento: Recursos próprios do demandante.

Contrato: O contrato para construção dos dois hotéis foi assinado em maio de 1978 com a Alfredo Mathias com intermediação da Interbrás. Em setembro de 1978 dado as dificuldades da Alfredo Mathias em levar a obra adiante, a Interbrás, sabendo do desejo da ESUSA em atuar no exterior, contactou a empresa com uma proposta de consórcio ESUSA - Alfredo Mathias para execução conjunta da obra. Na verdade, tendo em vista a difícil situação econômica que atravessa a Alfredo Mathias, a obra ficou na inteira responsabilidade da ESUSA.

Valor do contrato: US\$ 30 milhões.

Previsão para final da obra: novembro/dezembro de 1980.

Firma Internacional: Para operações no exterior a ESUSA fundou em 1978 a ESUSA Internacional com sede nas Ilhas Canal (paraíso fiscal).

Projeto dos hotéis: Francês - as especificações do projeto determinaram que grande parte do material e equipamentos usados fossem de origem não brasileira. Boa parte dos equipamentos de construção foram adquiridos de uma empresa francesa que acabara de executar uma obra no Iraque.

Mão-de-Obra: Do uso quase exclusivo de mão-de-obra brasileira no início da obra, evoluiu-se para a contratação de indianos e iraquianos. Pode-se afirmar que em média a participação da mão-de-obra brasileira empregada na construção dos hotéis tem estado por volta de 50%.

Sub-empreitadas: Boa parte da obra foi sub-empreitada com empreiteiros locais. A parte dos serviços de instalação hidrelétrica ficaram por conta de firmas inglesa e portuguesa.

Dificuldades: O preço da passagem para o Iraque (mais de Cr\$ 150 mil) encarece demais o custo da mão-de-obra brasileira.

EXPORTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIAA EXPERIÊNCIA DA MENDES JR. S/A.

As informações que se seguem foram obtidas na aplicação de questionário junto à empresa. Anexamos também o questionário sobre as obras enviado à empresa, para o qual não obtivemos resposta.

1. Quais as razões que explicam a decisão de atuar no exterior?

A empresa decidiu atuar no exterior a partir do momento em que optou por uma política de diversificação de mercados, numa tentativa de evitar os reflexos das oscilações conjunturais internas, além de considerar com grande interesse a possibilidade de conquista de mercados com acentuado potencial de absorção de tecnologia na área de construção civil de grande porte.

2. Em que ano a exportação de serviços passou a integrar os planos de crescimento da empresa?

A decisão de atuar no mercado foi tomada no final da década de 60, sendo que já em 1969 a empresa teve sua primeira experiência na área de exportação de serviços com a construção da Hidroelétrica de Santa Izabel na Bolívia.

Posteriormente, e com a criação de sua subsidiária Mendes Junior International Company em dezembro de 1974, a

construtora Mendes Junior S.A. passou efetivamente a contar com uma estrutura mais adequada para permitir sua atuação no exterior em maior escala.

3. Quais as tentativas realizadas pela empresa que não resultaram em realização efetiva de obras?

O Grupo Mendes Junior, desde o momento em que decidiu atuar no exterior, tem participado de um grande número de concorrências internacionais em diversos países.

Nesse contexto, evidentemente, as experiências vividas têm sido bastante variadas, tendo já ocorrido em certos casos o cancelamento ou a anulação de concorrências, o adiamento de obras colocadas em concorrência, etc.

4. Quais as causas que explicam o fracasso de algumas tentativas?

As causas que explicam o insucesso das empresas exportadoras em algumas concorrências podem ser atribuídas a um sem número de fatores, dentre os quais poderíamos citar: diferenças nos preços propostos frente àqueles dos concorrentes, variações nos prazos oferecidos para a execução das obras, diferenças de custo dos investimentos envolvidos (com evidentes reflexos nos preços finais), alternativas técnicas não aceitas pelos clientes, condições especiais exigidas pela empresa para a execução de determinadas obras, falta de incentivos apropriados no Brasil, etc.

5. Como a empresa vê o futuro da exportação de serviços de engenharia?

O futuro das exportações de serviços de engenharia é visto pelo Grupo Mendes Jr. com grande entusiasmo, tendo em vista seu reconhecido posicionamento como uma das atividades prioritárias dentro do esforço brasileiro no sentido de geração de divisas via exportação.

Por outro lado, a exportação de serviços tende a representar atualmente cerca de 50% do faturamento total do Grupo Mendes Jr., prevendo-se que tal participação venha a crescer no futuro.

6. Qual a importância do governo brasileiro no que diz respeito ao desenvolvimento das exportações de serviços?

A participação do governo brasileiro no processo de desenvolvimento das exportações de serviços, assim como no caso dos produtos primários e manufaturados, é de fundamental importância, tendo em vista ser hoje a exportação o principal instrumento para o equilíbrio de nosso balanço de pagamentos, além de representar o alargamento das oportunidades comerciais para as empresas nacionais.

Por outro lado, tal participação é extremamente necessária para possibilitar a criação e o aperfeiçoamento de mecanismos que permitam à empresa nacional se lançar efetivamente num mercado internacional altamente competitivo em condições equivalentes às daquelas das empresas estrangeiras concorrentes.

7. Quais as políticas governamentais que a empresa consideraria importante para incentivar a atuação de construtoras brasileiras no exterior?

Entendemos ser necessário que o apoio governamental ao setor se traduza na efetiva criação de condições para que as empresas exportadoras possam receber tratamento preferencial, em termos fiscais, e no tocante a financiamentos para exportação e coberturas de seguro adequadas etc., além do estabelecimento de um sistema normativo especial, voltado especificamente para o atendimento às peculiaridades de tal atividade.

Neste particular, entendemos seria desejável a criação de legislação específica para regular a tributação dos lucros auferidos pelas empresas exportadoras no exterior, bem como a implantação de mecanismos ágeis para atendimento às necessidades de financiamento para a exportação e também para assegurar aos exportadores coberturas de seguro e garantias adequadas, equivalentes às que hoje existem nos países tradicionalmente exportadores.

8. A empresa pretende continuar atuando no exterior?

Como se pode depreender do acima exposto, é evidente que o esforço do Grupo tem se dirigido no sentido de sua crescente atuação no exterior, seja através da conquista de novos mercados, seja através da consolidação de sua atuação em alguns países da América Latina, África e Oriente Médio.

9. Quais os mercados externos vistos como prioritários pela empresa?

A empresa vê como mercados prioritários a América Latina, a África e o Oriente Médio.

10. Quais as vantagens e desvantagens para a empresa construtora brasileira na concorrência pelo mercado externo?

Dentre as vantagens relacionadas à exportação de serviços, verifica-se ser a mesma uma alternativa altamente promissora para permitir o crescimento dos níveis de produção e faturamento das empresas brasileiras, representando também oportunidades extremamente valiosas para o treinamento de mão-de-obra e aquisição de "know-how" em áreas específicas.

Ao nível da economia brasileira a atividade de exportação de serviços vem contribuindo para a melhoria do balanço de pagamentos do país, proporcionando, outros sim, meios para a absorção da mão-de-obra ociosa em decorrência da desaceleração da maioria dos grandes programas de obras de infra-estrutura no país.

Por outro lado, dentre algumas dificuldades para a empresa inerentes a tal alternativa, podemos apontar os altos custos envolvidos na montagem da infra-estrutura de apoio e no deslocamento de grandes contingentes de mão-de-obra e de equipamentos para o exterior, a necessidade de maciças aplicações de capital, além da taxa de risco geralmente elevada, vinculada à atuação da empresa em certas áreas do terceiro mundo, potencial mente sujeitas a profundas transformações econômicas, políticas e sociais.

11. Em relação às obras da Empresa no exterior (*) gostaríamos de obter as seguintes informações:

- 11.1 Demandante
- 11.2 Início das negociações
- 11.3 Data de assinatura do contrato
- 11.4 Data do início da obra
- 11.5 Forma de obtenção do contrato
(concorrência ou negociação direta)
- 11.6 Tipo de contrato
(empreitada ou administração)
- 11.7 Valor do contrato
- 11.8 Origem do financiamento
- 11.9 Empresas que participam no consórcio
- 11.10 Razões para a formação do consórcio
- 11.11 Participação relativa das empresas no consórcio
- 11.12 Responsabilidade das diversas empresas na obra
- 11.13 Mão-de-obra utilizada
(número de pessoas empregadas e participação de mão-de-obra brasileira)

(*) Hidrelétrica na Colômbia, Hidrelétrica na Bolívia, Aeroporto na Maurítânia, dois trechos de Rodovias na Maurítânia, Hidrelétrica no Uruguai, Ferrovia no Iraque e Rodovia no Iraque.

- 11.14 Origem dos equipamentos utilizados na obra
- 11.15 Origem do material de construção utilizado na obra
- 11.16 Fatores determinantes para a obtenção do contrato
- 11.17 Existência ou não de subempreitada na obra
- 11.18 Qual a importância da obra para a empresa?
- 11.19 Qual o apoio do governo brasileiro para obtenção do contrato?
- 11.20 Qual o apoio do governo brasileiro durante a execução da obra?
- 11.21 Quais as dificuldades encontradas pela empresa ao longo dos trabalhos.

EXPORTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIAA EXPERIÊNCIA DA ODEBRECHT

As informações que se seguem foram obtidas em entrevista junto à empresa.

A exportação de serviços de engenharia tem se mostrado como uma alternativa possível às empresas brasileiras de construção como bem o demonstra o crescimento do número e valor dos contratos assinados no exterior nos últimos anos.

A opção da Odebrecht em atuar fora do país insere-se na estratégia de longo prazo da empresa, que visa, em última instância, sustentar sua taxa de crescimento num determinado patamar.

A diversificação dos mercados, resultante das exportações de serviços além de proporcionar um alargamento de mercado, compatível com as necessidades de crescimento da empresa, implica, por outro lado, em diversificação de riscos na medida em que torna a firma menos vulnerável às conjunturas desfavoráveis de um único mercado.

Nestas condições a Odebrecht vem, há alguns anos, estudando a possibilidade de estender sua experiência para além das fronteiras nacionais.

A sondagem inicial em torno dos mercados possíveis, levou a empresa até a África (Gâmbô) e países árabes (A. Saudita, Iraque - neste último a

Odebrecht chegou a participar de uma concorrência). Entretanto as dificuldades encontradas e a experiência então adquirida levaram a definição da América Latina como área prioritária de atuação. Tal se explica na razão em que os mercados latino-americanos são entendidos como espaços econômicos onde o poder de competitividade da firma nacional é substancialmente maior (aproximação geográfica, maior facilidade no cálculo econômico, etc...). Esta perspectiva não visa, por outro lado, negligenciar outros mercados mas, tão somente, concentrar esforços no primeiro passo de uma escalada maior.

Neste quadro a Odebrecht já fechou dois contratos na América Latina.

O primeiro deles no Peru para a execução das obras civis da Hidrelétrica de Charcani V. Este é um contrato por administração obtido através de negociação direta (sem concorrência) com o demandante peruano a Eletro Peru. O projeto da hidrelétrica é de responsabilidade da empresa peruana INE. O valor total do contrato está por volta de US\$ 100 milhões.

Para a execução da obra foi montado um consórcio com a empresa canadense Harrison, especializada em engenharia de minas (perfuração) e já há algum tempo associada da Odebrecht em negócios de mineração de cobre na Bahia. Neste consórcio a participação da empresa brasileira é majoritária (90%).

A responsabilidade da Odebrecht na obra circunscreve-se às obras civis. A parte relativa a

geração de energia, linhas de transmissão, etc... está a cargo de um grupo francês.

A participação da mão-de-obra brasileira é quantitativamente reduzida (cerca de 12 pessoas) embora decisiva qualitativamente.

Na execução da obra a Odebrecht subcontrata firmas peruanas para a execução de pequenos serviços. Isto se faz visando diminuir a imobilização de capital e desenvolver uma política de bom relacionamento para com as firmas peruanas. Por outro lado, algumas vezes o próprio contrato assinado determina a necessidade de se passar às empresas locais uma parcela de seu valor, via subcontratação.

Como já foi observado o contrato com a Eletro Peru foi obtido mediante negociação direta. As negociações para a obtenção da obra alongaram-se por mais de um ano a partir do levantamento da oportunidade pela empresa brasileira.

Na montagem do pacote oferecido ao contratante peruano, dois fatores foram fundamentais para o bom termo das negociações. O primeiro deles diz respeito a experiência e credibilidade técnica da Odebrecht que no caso viam-se reforçados pela associação com a empresa canadense. O segundo revela-se na oferta de financiamento embutida no pacote. A obra está quase que totalmente financiada pelo Brasil (95%). O restante tem financiamento francês, canadense e do próprio governo peruano. No que toca a parte financiada pelo governo brasi-

leiro foram usadas duas linhas de crédito (CACEX e Banco do Brasil no exterior).

Cerca de US\$ 18 milhões em equipamentos foram comprados no Brasil. Os equipamentos necessários não disponíveis no Brasil, foram comprados em outros países principalmente no Canadá.

O início da obra data de novembro de 1979 estando seu término previsto para novembro de 1984.

O segundo contrato assinado pela Odebrecht no exterior foi no Chile para a construção de túneis de desvio de rios visando a construção de um complexo hidrelétrico (duas barragens e duas estações de geração). Este contrato representa, na verdade, o primeiro de uma série de quatro previstos para a execução da obra em seu conjunto. Até o momento somente este primeiro foi levado a concorrência sendo que a licitação dos demais está prevista para setembro de 1980. Ao contrário do contrato peruano este foi obtido via concorrência pública e trata-se de uma obra por empreitada.

O demandante da obra é a Empresa Nacional de Eletricidade do Chile (ENDESA) que também o financia.

É importante registrar que a abertura de concorrência para esta obra está inserida dentro da política de privatização da economia levada a efeito pelo governo chileno. Anteriormente a ENDESA contava

com um Departamento de Engenharia para a execução de suas obras. Atualmente observa-se a tendência de se deixar as obras civis a cargo da iniciativa privada. Por outro lado como proteção a empresa nacional, por exigência de contrato obriga-se as empresas estrangeiras a se associarem a empresas locais. No que tange ao contrato da Odebrecht o sócio chileno é a empresa TECSA.

Como fatores cruciais para vencer a concorrência a firma brasileira contou com o preço e qualidade dos serviços oferecidos (o valor do contrato está por volta de US\$ 30 milhões). No caso específico deste contrato o prazo para a realização da obra mostrava-se, para a demandante como uma exigência da maior importância, visto que qualquer atraso no cronograma das obras de desvio dos rios implicaria necessariamente em atraso nas demais etapas de construção do complexo hidrelétrico. Por outro lado a partir dos meses de novembro e dezembro o degelo nos Andes engrossa o volume d'água dos rios numa proporção que não permite o desenvolvimento dos trabalhos por um longo período. Nestas condições a obra cujo início previsto estava marcado para abril de 1980 teria de estar pronta necessariamente até outubro de 1981 de modo a evitar atrasos em cadeia nas demais etapas. Assim, no processo de licitação, a experiência pretérita dos concorrentes e sua possibilidade de realizar os trabalhos no tempo previsto foram vistos pela demandante como pré-requisitos indispensáveis à sua qualificação.

Como já observamos também o preço desempenhou um papel de relevo na obtenção da obra. Na medida em que a Odebrecht vê o Chile como um mercado potencial bastante promissor, torna-se decisiva a sua entrada o quanto antes. A esta questão estratégica soma-se a particularidade do contrato assinado ser o primeiro de

uma série de quatro. Ganhar o primeiro significa um trunfo valioso para a obtenção dos demais. Menores lucros a curto prazo podem se revelar em lucros mais significativos a médio e longo prazo, o que confere sentido a estratégia da empresa em fortalecer sua competitividade através do fator preço. Para ilustrar tal questão basta termos em conta o valor dos contratos restantes (800 a 900 milhões de dólares turn-key, e 500 milhões de dólares de obras civis) vis-à-vis o valor do primeiro contrato (US\$ 30 milhões).

A necessidade de apresentar uma proposta de preço bastante competitivo determinou por parte da Odebrecht um esforço considerável no sentido de minimizar custos. Levar para o Chile equipamentos próprios para a realização das obras, na ausência de obras futuras já asseguradas, significaria aumento de custos dado a necessidade de se transferir para estes o valor integral dos equipamentos mesmos que ao longo dos trabalhos não se verificasse o desgasto completo de seus valores de uso.

Nestas condições a Odebrecht promoveu a importação dos equipamentos necessários por uma firma chilena (com financiamento brasileiro) passando a alugá-los pelo período referente a execução do contrato. Esta operação permitiu a firma brasileira imobilizar menos capital e reduzir seus custos.

Assim como na obra do Peru e pelos mesmos motivos, observa-se subcontratação na obra do Chile. Também aqui a participação de mão-de-obra brasileira é bastante reduzida (12 a 15 homens).

No que diz respeito a concorrência das próximas etapas de construção do complexo hidrelétrico, uma questão parece clara para a Odebrecht que está participando das licitações. Além da proposta técnica a empresa para obter o contrato terá que apresentar uma proposta de financiamento. Tudo faz crer que as condições de financiamento oferecidos pela firma brasileira (via governo brasileiro) serão decisivas para o resultado da concorrência.

Quanto ao futuro das exportações de serviços das empresas brasileiras de engenharia a Odebrecht vê como uma alternativa promissora tão mais efetiva quanto for o papel desempenhado pelo governo brasileiro. Nos países onde observa-se escassez de recursos próprios para financiamento de suas obras, a oferta de financiamento tende a se tornar um ponto decisivo para a obtenção de contratos. As relações Estado-Estado, o suporte para negociação mediante levantamento de oportunidades, apoio local, obtenção de garantia, seguros, etc... também são de importância no que diz respeito a viabilização e consolidação do trabalho dos empreiteiros fora do país.

A Odebrecht não dispõe de uma rede permanente para levantamento de oportunidade no exterior. Usa as informações que são obtidas através da comunidade da construção, agentes no exterior, contatos políticos, etc...

Nestas condições a definição de políticas efetivas que respaldem a escalada das empresas nacionais no mercado externo torna-se dia a dia fundamental para garantir o aproveitamento no exterior do potencial da grande engenharia brasileira.

EXPORTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIAA EXPERIÊNCIA DA CONSTRUTORA RABELLO S/A.

As informações que se seguem foram obtidas em entrevistas junto à empresa nos dias 23 e 27 de junho de 1980.

A dificuldade em explicar a saída para o exterior das empresas brasileiras de engenharia, começa no fato da chamada Grande Engenharia Nacional não ter desenvolvido, ao longo de sua história, know-how próprio. Nossas empresas seriam assim, reexportadoras de técnicas apreendidas na construção das grandes obras de engenharia realizadas no Brasil, nos últimos quarenta anos.

Se por um lado a Construção Nacional se encontra, aparentemente, num estágio bastante avançado, isto revela, tão somente, uma capacidade de rápida aprendizagem ou seja não significa que se tenha produzido internamente qualquer conhecimento significativo do ponto de vista da tecnologia da construção.

A tecnologia de ponta continua a ser desenvolvida pelos franceses, alemães e americanos, sendo que estes últimos podem ser considerados os mais importantes inovadores na moderna história da construção. O grosso das barragens construídas ainda hoje em todo mundo, tem como matriz técnica a Barragem de perto de Las Vegas, no Colorado, construída há 54 anos e que representa um marco técnico fundamental para a construção de barragens. Também os fran-

ceses vem contribuindo com técnicas importantíssimas, do que é exemplo o concreto protendido.

Neste quadro, a engenharia brasileira se apresenta como não inovadora. Na verdade, o que fez foi apenas adaptar técnicas importadas às condições locais, do que resultou uma engenharia algo menos sofisticada e mais embrutecida se comparada a suas matrizes.

Assim, fica, num primeiro momento, difícil entender o processo de transnacionalização das firmas brasileiras que, como vimos, têm de disputar o mercado externo na condição de meras reexportadoras de tecnologia.

Na tentativa de lançar luz sobre a problemática, o primeiro ponto a ser abordado diz respeito a natureza do mercado possível para as empresas nacionais. Desde logo, sua atuação só se mostra viável nos países cujo processo de desenvolvimento ainda se encontra em estágios menos avançados e onde, este mesmo processo não engendrou um setor nacional de construção. Para estes países é mais fácil absorver a menos sofisticada tecnologia brasileira o que confere uma certa vantagem às empresas brasileiras.

Por outro lado, como traço comum observável naqueles países, encontramos um profundo sentimento anticolonialista que se revela no desejo de romper, na medida do possível, com toda e qualquer dependência para com os antigos colonizadores, vistos como prepotentes e pretenciosos.

No caso específico da Construtora Rabello, sua experiência se concentra num destes países: a Argélia. A decisão empresarial em atuar neste mercado pode ser vista como um exemplo típico de uma decisão da livre iniciativa, aceitando todos os riscos nela implícitos. Nestas condições, vejamos os caminhos que levaram aquela empresa até a África.

O governo argeliano, depois de sete anos de total ausência de obras decorrente da situação interna do país, decidiu construir em Constantine uma grande Universidade. Constantine é, para os argelinos, uma "cidade mártir", local de inúmeros massacres levados a efeito pelos colonizadores desde o século passado até a guerra da libertação mais recente. A Universidade representaria assim, um símbolo da vitória da Nação sobre a repressão colonizadora.

O arquiteto brasileiro Oscar Niemeyer foi incumbido do projeto arquitetônico que resultou belíssimo e muito arrojado. Um dos prédios, o auditório central em forma de gaivota, tem 90 metros em uma direção e 100 metros na outra sem pilares.

Pronto o projeto uma firma francesa foi encarregada dos cálculos estruturais e, dado o arrojo da obra, concluiu pela impossibilidade de sua realização na forma desejada pelo arquiteto brasileiro. Niemeyer sugeriu então, ao governo da Argélia, que entregasse os cálculos a brasileiros, que estariam inteiramente capacitados para realizá-los com perfeição e segurança, do que fazia prova a construção de Brasília. Em consequência foi

contatado o engenheiro brasileiro Bruno Contarini (*), então na Projectum firma ligada ao grupo Rabello, que concluiu pela viabilidade da obra.

A partir deste ponto armou-se um impasse quando a seguradora francesa procurada para fazer o seguro, recusou-se a tal na medida em que os cálculos não fossem de responsabilidade da firma francesa. A questão foi resolvida quando a Construtora Rabello aceitou responsabilizar-se pela obra desde que esta lhe fosse entregue. Assumiu assim todos os riscos sem contar com nenhum incentivo de quem quer que seja e nestas condições, fechou o contrato em associação com uma empresa estatal Argelina a ECOTEC (Bureau National D'Etudes Economique et Techniques).

O valor total da obra estava estimado entre US\$ 300 e US\$ 400 milhões sendo que orçar a parte referente a construção propriamente dita fica difícil se não quisermos incorrer em estimativas grosseiras.

O contrato assinado foi do tipo que se chama contrato por administração e colocava sob responsabilidade da Rabello somente a construção propriamente dita não estendendo-se aos acabamentos, equipamentos, etc...

(*) Bruno Contarini é hoje diretor da Rabello Internacional e um dos acionistas da Empresa.

O contrato por administração é um contrato de menor risco e por isso mesmo menos lucrativo. A firma argelina é de fato quem adianta o capital (equipamentos e grosso dos salários, principalmente da mão-de-obra não qualificada). A participação do pessoal da Rabello na obra, foi, assim, bastante reduzida: 10 a 15 engenheiros (chefes de manutenção, concreto, abastecimento, etc...) e alguns bons carpinteiros e armadores.

A procedência do equipamento utilizado foi inteiramente estrangeira (americana, alemã, etc...), comprado pela ECOTEC por indicação da Rabello.

A obra data de 1970 e em 1972 sua primeira etapa, já conluída, foi inaugurada.

A experiência internacional na Argélia levou a constituição da Rabello Internacional, firma com sede no Panamá um paraíso fiscal. Nas obras iniciais a Rabello Internacional contratava a Rabello Nacional para prestação de serviços. Hoje em dia o contrato para a prestação de serviços é firmado não mais com a Rabello Nacional mas com a FICHET, empresa do grupo Rabello. Tanto a constituição de uma firma internacional como a sua forma de articulação com a matriz brasileira, inauguraram um padrão de atuação no exterior que seria utilizado, posteriormente, por outras empresas como a Mendes Jr.

Entre 1972 e 1973 mais dois contratos por administração foram fechados na Argélia em associação com outra empresa estatal: a Direction Nationale das Cooperatives de L'A.N.P.

Estes contratos foram para a construção da Universidade de Argel, (Projeto de Niemeyer e cálculo da Projectum) e para a construção do complexo industrial de Sidi-Mousa. Em 1977 a Rabello venceu a concorrência para a construção de uma barragem (irrigação e abastecimento d'água) na região de Orion, uma das mais desenvolvidas da Argélia. O contrato relativo a esta obra foi assinado em março de 1978 sendo que a ordem de serviço só saiu em novembro deste mesmo ano. O tempo decorrido entre a concorrência e a ordem de serviço (mais de um ano), se alongou em razão das renegociações envolvendo preços, financiamento, etc..., impostas pelo contratante.

Este último contrato apresenta, em relação aos demais, algumas particularidades de grande importância. A diferença dos três primeiros, é um contrato por empreitada. A Rabello tem que, neste caso, ser proprietária dos equipamentos necessários para o desenvolvimento da obra além de contratar toda a mão-de-obra utilizada. Apesar da participação de brasileiros ser relativamente baixa (menos de cem) o restante do pessoal, quase todo argelino, é empregado diretamente pela empresa brasileira.

O contrato por empreitada, por apresentar maior risco é, quase sempre, mais lucrativo.

Outra de suas peculiaridades em relação aos primeiros, diz respeito a questão do financiamen-

to. Enquanto estes foram inteiramente financiados pelo governo argeliano, o contrato para construção da barragem tem, do total de US\$ 200 milhões, US\$ 32 milhões financiados pela CACEX para compra de equipamento e pagamento da mão-de-obra.

Nestas condições, o equipamento utilizado terá em quase sua totalidade, procedência brasileira.

Como fator fundamental para ganhar a concorrência a Rabello contou com sua tradição no mercado argeliano, onde é a empresa estrangeira com maior tempo de atuação. Entretanto, para levar a obra adiante, o papel do governo brasileiro foi decisivo, como bem o demonstra o financiamento da CACEX. É interessante notar, que este financiamento foi uma exigência do demandante após a decisão da concorrência, ou seja mesmo vencendo a concorrência a empresa brasileira não realizaria a obra, a menos que arranjasse o financiamento.

A exigência de financiamento pode parecer estranha por ter se verificado num país que, supostamente, teria recursos suficientes dado a persistente alta dos preços do petróleo. Acontece que o mais importante produto de exportação da Argélia é o gás e não o petróleo. Além de não se ter observado um aumento nos preços do gás proporcional ao ocorrido com o petróleo, a extração e construção do aparato de infra-estrutura para exportação de gás (liquefação, estocagem, portos, etc...) tem consumido o grosso dos recursos do Estado. O orçamento estatal sõ encontrará maior folga quando se completarem as obras de infra-estrutura e quando os esforços para elevação do preço do

gás mostrarem resultados. Calcula-se que a conjugação destes dois fatores permitirá a Argélia aumentar suas receitas com exportações de gás dos números atuais (12 a 15 bilhões de dólares) para mais de US\$ 30 bilhões.

Não bastasse a escassez de recursos internos como determinante para a demanda por financiamentos externos, somam-se as condições altamente favoráveis dos empréstimos da CACEX (7% a.a., 4,5 anos de carência e 6 anos para pagar).

Uma questão importante nos contratos externos assim como no próprio mercado interno, diz respeito a possibilidade da firma de engenharia renegociar o contrato ao longo da execução da obra. Diferentemente da venda de produtos industrializados a construção vende o produto antes de produzi-lo. Assim, dificilmente não ocorrem modificações imprevistas durante a execução da obra. Nestas condições a possibilidade de renegociação é decisiva para o lucro da empresa. O que está ocorrendo com a Rabello na construção da barragem na Argélia, é um bom exemplo para a questão a que estamos nos referindo. Como quase sempre ocorre no setor de construção, os grupos ou empresas que fiscalizam a obra não são os responsáveis pelo projeto. No caso da Barragem, a fiscalização determinou alterações no projeto (belga) que exigiram, para a execução de um túnel, a compra de uma máquina cujo custo está na ordem dos US\$ 750 mil. Como esta máquina tem um uso bastante específico isto é, dificilmente poderá ser usada em outra obra, o lucro da empresa fica na dependência da possibilidade de se repassar o valor total da máquina aos custos daquela obra, o que exige renegociação. Neste quadro a Rabello está tentando renegociar junto ao demandante argeliano o preço do contrato, o que nem sempre é possível. Na maioria das vezes isto só é viá-

vel, quando ocorrem modificações ao nível do projeto, da legislação ou quando se verificam convulsões econômicas ou sociais sérias, (guerras, aumento do preço do petróleo, etc...).

Quanto a questão da subempreitada, as possibilidades se restringem, obviamente, aos contratos por empreitada. No último contrato na Argélia a Rabello está subcontratando empresas locais para serviços de menor responsabilidade, como transporte de carga por exemplo. Além de não implicar em nenhum ônus para o desempenho global e qualidade do produto da empresa brasileira, estes subcontratos permitem uma menor imobilização de capital (caminhões, etc...).

Do ponto de vista das perspectivas futuras para as exportações de serviços de engenharia-brasileira, a experiência da Rabello na África tem demonstrado que, a afirmação da empresa nacional esbarrará em sérias dificuldades, o que pode ser percebido tanto em sua atuação na própria Argélia, como através das tentativas realizadas para estender aquela experiência a outros mercados potenciais.

Ilustrando tais dificuldades, no que respeita ao mercado argeliano, podemos lembrar o longo período (4 anos) que a Rabello permaneceu sem conseguir fechar outros contratos após os três primeiros, em função de um fato político que indiretamente repercutiu nos interesses da empresa. Ao longo de sua permanência na Argélia, alguns diretores da Rabello tornaram-se amigos pessoais de um comandante do exército argeliano de grande influência no governo, onde ocupava o cargo de Secretário Geral da Revolução. Em virtude de um incidente internacional, este comandante caiu em desgraça política, sendo afastado da vida pú

blica até bem pouco tempo. Apesar da ligação da Rabello com tal personalidade do governo, esgotar-se no plano puramente pessoal, o seu ostracismo foi desastroso para a empresa, na proporção em que de forma injustificada os interesses da Rabello foram identificados como sendo os interesses daquele homem público. Resultado: quatro anos sem obra.

Já em relação aos outros mercados potenciais (países da África e Oriente Médio) a Rabello tem encontrado dificuldades das mais distintas natureza.

Na Líbia defrontou-se com um mercado inteiramente dominado pelos italianos, que vencem todas as concorrências com preços incrivelmente baixos. Na Nigéria a instabilidade política e a diversidade étnica da população compõem obstáculos respeitáveis. Na Arábia Saudita a influência americana dificulta, de muito, a penetração de firmas de outros países ("os americanos fazem a Arábia").

Neste quadro, especular em torno do futuro das exportações de serviços da engenharia nacional se torna difícil e arriscado. Entretanto, a este respeito, uma questão é cristalina: o sucesso das empresas brasileiras está definitivamente na dependência do Estado brasileiro e sua capacidade em defender os interesses das firmas nacionais no exterior. Cada vez mais, torna-se decisivo o financiamento, o seguro, os incentivos fiscais, etc...) ("Não há possibilidade de se trabalhar no exterior sem financiamento").

As críticas empresariais ao desempenho do governo, se pertinentes, por um lado (demora na obtenção do performance bond, na barganha do financiamento, inexistência de legislação específica, etc...) refletem, por outro, muito mais a sua inexperience assim como a inexperience das firmas nos negócios de exportar serviços.

Nestas condições, observa-se a necessidade de um esforço conjunto empresa-estado de modo a permitir reais avanços da participação da empresa brasileira no mercado mundial. O papel do Estado brasileiro será tão mais importante se considerarmos os sinais de acirramento da concorrência no plano internacional.

A entrada de novos concorrentes como o Brasil, Coréia do Sul, Índia está provocando, ultimamente, uma contra-ofensiva das empresas norte-americanas que buscam, assim, não perder seus mercados. O exemplo da Camargo Corrêa na Venezuela e da firma coreana Hyundai na Arábia Saudita, ilustram, com clareza, este processo. A tentativa frustrada da Camargo Corrêa em renegociar o preço de seu contrato na Venezuela, abriu espaço para a entrada de três firmas americanas que detem hoje 22% do contrato. No caso da Hyundai, firma que chegou a se constituir na quarta maior do mundo com um faturamento anual em torno de US\$ 4 bilhões e que vinha paulatinamente conquistando o mercado saudita, a contra-reação americana praticamente liquidou a empresa. No vácuo deixado pela firma coreana, cresce a participação das empresas americanas na Arábia Saudita.

Neste quadro, não fica difícil perceber a importância decisiva do Estado para a definição dos limites do processo de transnacionalização da Gran de Engenharia Brasileira.

EXPORTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIAA EXPERIÊNCIA DA STER S/A.

As informações que se seguem foram obtidas através da aplicação de questionário, junto à empresa.

1. Quais as razões que explicam a decisão da empresa atuar no exterior?

A principal razão que determinou a decisão da empresa de atuar no exterior, foi quando o Governo, baixou o Decreto-lei nº 1418/75, criando e concedendo estímulo a exportação de serviços abrangendo a possibilidade da empresa nacional reduzir do seu lucro tributável os resultados obtidos com a venda de serviços no Exterior.

2. Em que ano a exportação de serviços passa a integrar os planos de crescimento da empresa?

A exportação de serviços passou a integrar os planos de crescimento da empresa, no ano de 1975, quando juntamente com uma firma paraguaia, foi pré-qualificada pelo Ministério de Obras Públicas e Comunicações do Paraguai na licitação da Reabilitação e Pavimentação da "Ruta 6 - Encarnacion-Pirapó".

3. A empresa tem obras no exterior?

Sim duas obras no Paraguai.

- Reconstrução e Pavimentação da "Ruta nº 9 - Carlos Antonio Lopez (Trans-Chaco)".
- Obras de melhoramento da "Ruta nº 7 - Tramo Caaguazú - Porto Presidente Stroessner".

4. Em relação a reconstrução e pavimentação da "Ruta nº 9" gostaríamos de obter as seguintes informações:

4.1 Demandante

Ministério de Obras Públicas e Comunicações da República do Paraguai.

4.2 Início das negociações

Em 05 de outubro de 1975

4.3 Data de assinatura do contrato

Em 20 de outubro de 1975.

4.4 Data do início da obra

Início da obra em 27 de outubro de 1975 e término em 30 de junho de 1980.

4.5 Forma de obtenção do contrato (concorrência ou negociação direta)

Concorrência Pública.

4.6 Tipo de contrato (empreitada ou administração)

Contrato por empreitada a preços unitários.

4.7 Valor do contrato

Cr\$ 17.550.036,17

- 4.8 Origem do financiamento.
Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- 4.9 Empresas que participam no consórcio.
OMEGA S.R.L. (Paraguai).
- 4.10 Razões para a formação do consórcio.
Obrigações aos proponentes da licitação da obra, para formação de Consórcio com pelo menos uma empresa paraguaia.
- 4.11 Participação relativa das empresas no consórcio.
Inicialmente, com a participação distribuída em: 40% firma paraguaia e 60% firma brasileira.
- 4.12 Responsabilidade das diversas empresas no consórcio.
Responsabilidade solidária, uma e indivisível.
- 4.13 Mão-de-obra utilizada (nº de pessoas empregadas e participação de mão-de-obra brasileira).
A mão-de-obra utilizada no "pique" girou em torno de 320 empregados, sendo a participação de brasileiros, em 15 empregados.
- 4.14 Origem dos equipamentos utilizados na obra.
Origem brasileira.
- 4.15 Origem do material de construção utilizado na obra.
Origem paraguaia.
- 4.16 Fatores determinantes para a obtenção do contrato.
O conceito da empresa brasileira em obras rodoviárias e a confecção de propostas de preços.

4.17 Existência ou não de subempreitada na obra.

Existiu em pequena participação (tais como, pequeno volume de terraplanagem, transporte de materiais, etc.)

4.18 Qual a importância da obra para a empresa?

Obtenção do "know-how" internacional, tanto na parte técnica, como administrativa.

5. Em relação a reconstrução e pavimentação da "Ruta nº 7" gostaríamos de obter as seguintes informações:

5.1 Demandante.

Ministério de Obras e Comunicações da República do Paraguai.

5.2 Início das negociações.

Em janeiro de 1977.

5.3 Data da assinatura do contrato.

Em 12 de julho de 1977.

5.4 Data do início da obra.

Em 07 de outubro de 1977 e término previsto para 30 de junho de 1982.

5.5 Forma de obtenção do contrato (concorrência ou negociação direta).

Concorrência Pública.

5.6 Tipo de contrato (empreitada ou administração).

Contrato por empreitada a preços unitário

5.7 Valor do contrato.

US\$ 10.847.042,00 (valor inicial com alterações posteriores ao início das obras, passará a ser aproximadamente de US\$ 16.500.000,00.

5.8 Origem do financiamento.

Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil S/A.

5.9 Empresa que participam no consórcio.

OMEGA S.R.L. (Paraguai)

5.10 Razões para a formação do Consórcio.

Obrigações aos proponentes da licitação da obra, para formação de Consórcio com pelo menos uma em presa paraguaia.

5.11 Participação relativa das empresas no consórcio.

A firma paraguaia percebe 3% (três por cento) do valor faturado.

5.12 Responsabilidade das diversas empresas no consórcio.

Responsabilidade solidária, una e indivisível.

5.13 Mão-de-obra utilizada (nº de pessoas empregadas e participação de mão-de-obra brasileira).

A mão-de-obra utilizada no "pique", atinge a 270 empregados sendo a participação de brasileiros, em 14 empregados.

5.14 Origem dos equipamentos utilizados na obra.

Origem brasileira.

5.15 Origem do material de construção na obra.

Origem brasileira e paraguaia.

- 5.16 Fatores determinantes para a obtenção do contrato.

O conceito da empresa brasileira em obras rodoviárias e a confecção da proposta de preços.

- 5.17 Existência ou não de subempreitada na obra.

Não há serviços sub-contratados.

- 5.18 Qual a importância da obra para a empresa?

Obtenção do "know-how" internacional, tanto na parte técnica, como administrativa.

6. Qual o apoio do governo brasileiro para obtenção dos contratos?

O apoio do Governo brasileiro para obtenção dos contratos, se fez sentir, nas informações trocadas entre os dois países através de seus respectivos Ministérios, onde o Ministério dos Transportes, forneceu os índices de avaliação da capacidade técnica da STER, para execução do empreendimento.

7. Qual o apoio do governo brasileiro durante a execução das obras?

Durante a execução das obras, o Governo, através de seus órgãos, procurou dar o maior apoio a iniciativa da STER, inclusive, financiando o exportador dos equipamentos utilizados nas citadas obras.

8. Quais as dificuldades encontradas pela empresa ao longo dos trabalhos?

Ao longo dos trabalhos, a empresa teve grande dificuldades para a execução da obra, uma vez que, embora com os incentivos do Governo, sempre encontrava dificuldades na hora de exportar os equipamentos usados de sua propriedade, esbarrava na burocracia e nas exigências formuladas na CACEX, por se tratar de um tipo de exportação nova, ao qual ainda não estavam familiarizados. Da mesma forma, junto ao Banco Central, quando precisou remeter "Cruzeiros" para fazer face às despesas iniciais do empreendimento.

9. Como a empresa vê o futuro das exportações de serviços de engenharia?

Na atual conjuntura do mercado brasileiro, a empresa vê nas exportações de serviços de engenharia, uma nova opção.

10. A empresa criou, para operar no exterior, uma subsidiária internacional? (No caso de resposta positiva, qual o nome, data de fundação e local da sede de tal empresa).

Até a presente data, a empresa não criou nenhuma subsidiária internacional.

11. Qual a importância do governo brasileiro no que diz respeito ao desenvolvimento das exportações de serviços?

A importância do Governo brasileiro no que diz respeito ao desenvolvimento das exportações de serviços, está no apoio e nos incentivos que concede às empresas prestadoras de serviços.

12. Quais as políticas governamentais necessárias para incentivar e respaldar a atuação das empresas brasileiras no exterior?

Entendemos que as políticas governamentais necessárias para incentivar e respaldar a atuação das empresas brasileiras no exterior, consistem na concessão de maiores incentivos e financiamentos às empresas prestadoras de serviços, quando do início dos serviços contratados, bem como, diminuição da burocracia existente na exportação de equipamentos usados de propriedade da empresa prestadora de serviços.

13. A STER S/A. pretende continuar atuando no exterior?

Em princípio, sim.

14. Quais os mercados externos que são vistos como prioritários pela empresa?

A empresa mandou fazer um estudo sobre os mercados externos, a fim de que possa avaliar qual deles será o prioritário para executar os seus serviços.

15. Quais as vantagens e desvantagens das firmas brasileiras no exterior?

A principal vantagem das firmas brasileiras no exterior é a entrada de divisas para o país, e o aproveitamento de toda a sua capacidade operativa. E, as desvantagens são aquelas relacionadas com as dificuldades apontadas acima.

EXPORTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIAO PAPEL DO DEPARTAMENTO DE PROMOÇÃO COMERCIAL
DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

As informações que se seguem foram obtidas em entrevista realizada no dia 17/09/1980 com o Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima.

1. Qual o papel do Ministério das Relações Exteriores na exportação de serviços das empresas brasileiras de engenharia?

O papel que se desenvolve é essencialmente no campo. Diz respeito diretamente ao condicionamento da oferta do governo no campo. Claro está que, a partir deste exercício de condicionamento, de orientação do empresário, de contrato com autoridades locais, de informações sobre as condições de mercado, nós recebemos uma realimentação de informações e somos, conseqüentemente, solicitados a atuar numa frente de coordenação interna. Muitas vezes, uma ação no campo requer a coordenação de várias agências governamentais brasileiras que nos ajudam. Nosso papel é essencialmente este, é um papel de ação no campo e coordenação interna como resultado de nossa atuação no campo de esclarecimento das condições de oferta, qualidade dos serviços oferecidos, elucidação das condições brasileiras, etc... Desempenhamos também, outras atividades sistemáticas como um sistema de informações antecipadas, um sistema de boletim que circula com a listagem de oportunidades, participação e promoção de seminários, contatos com organismos internacionais, etc...

Outra parte determinante de nossos trabalhos diz respeito a formação de uma política comercial para os países do 3º Mundo. É nesta área do Terceiro Mundo que temos condições competitivas de atuação. Temos também papel na avaliação da pertinência e adequação de determinadas ofertas às condições de mercado e sobretudo sobre a conveniência do governo apoiar ou deixar de apoiar determinadas operações.

2. Existiria a partir da política diplomática global do Ministério de Relações Exteriores, a definição de áreas prioritárias de atuação no que diz respeito a exportação de bens e serviços?

Se pudéssemos exportar serviços para a Europa exportaríamos. Porém, a Europa é essencialmente nossa competidora, de modo que temos como área de atuação prioritária o Terceiro Mundo que é onde podemos disputar o mercado. Claro está, que dentro do Terceiro Mundo os países árabes tem uma posição relevante dado que tem meios e recursos para levar adiante e financiar grandes projetos.

3. Qual o papel específico da instância diplomática na exportação de serviços. Ela desempenha, em alguns casos, papel decisivos para a obtenção de contratos?

Todo processo de aproximação de governo para governo, processo de aproximação da oferta com o governo, por que não se pode esquecer que em princípio o cliente é o governo, fazem com que as boas relações políticas sejam requisitos essenciais para uma bem sucedida operação no mercado externo.

4. O Sr. apontaria algum contrato onde a instância diplomática tenha sido crucial? Temos, por exemplo, a informação publicada em alguns jornais que o Itamaraty está desenvolvendo esforços para contornar os problemas encontrados pela Camargo Corrêa na Obra da Venezuela. Nestas condições quais os contratos onde o papel do Ministério das Relações Exteriores se mostrou imprescindível?

Por isso que eu queria fazer um parêntese prévio em nosso trabalho. O Sr. está transpondo uma fronteira que eu considero que excede minha capacidade de informação. Desse modo eu preferia que o Sr. mantivesse as perguntas no plano genérico.

5. Quais as vantagens da engenharia brasileira no que diz respeito a competição internacional?

A construção se constitui uma área em que somos competitivos, área em que temos em certos setores tecnologia superior como o setor hidrelétrico por exemplo, onde o país incorpora anualmente quase três milhões de kw ao seu sistema produtivo. Nosso país tem indiscutivelmente posição competitiva nesta área.

Não acredito no mito da tecnologia intermediária. Acho que o país que pode comprar vai comprar o melhor, o mais adequado e nestas condições não acho que a vantagem comparativa brasileira se situe no fato de sermos relativamente menos desenvolvidos. Eu acho que nossa vantagem comparativa é muito de natureza política e de natureza comercial. De natureza política porque somos um país que não tem postura hegemônica, discutimos paritariamente com nossos sócios e clientes e não mistificamos a transferência de tecnologia. Achamos que é um imperativo de nossos deveres para com a comunidade

dos países em desenvolvimento, fazemos uma transferência real de tecnologia. Deste modo, considero uma falácia dizer que somos competitivos porque somos atrasados.

6. O Sr. está afirmando que não haveria por parte de outros países exportadores de serviços de engenharia com promisso em realizar uma transferência real de tecnologia?

É da essência do capitalismo imperialista justamente administrar cuidadosamente a transferência de tecnologia. Hoje a grande força capitalista muito mais que o dinheiro é a tecnologia, ao passo que nós não; nós temos uma posição muito aberta e este tem sido um grande fator a nosso favor.

7. Tendencialmente, como o Ministério das Relações Exteriores vê a exportação de serviços das empresas brasileiras de engenharia?

Pela sua própria natureza esta é uma atividade que requer um envolvimento e atenção muito grandes. Ocupa muito tempo de muita gente importante pela própria necessidade de coordenação.

Temos, na exportação de serviços, boas perspectivas mas eu não diria que nossa alternativa se resume neste tipo de exportação. Temos competitividade satisfatória mas certos países tem maior força de competição que nós porque praticam uma política trabalhista muito draconiana. A produtividade deles ao invés de ser obtida com a competência tecnológica, qualidade dos equipamentos etc..., é obtida através da compressão do fator trabalho.

8. Nestas condições o Sr. observa o preço da força de trabalho como um fator muito importante na competição internacional a ponto de permitir o sucesso de firmas de alguns países como a Coreia do Sul?

Isto é o Sr. quem está afirmando. Eu só estou dizendo que há este fator. Entretanto eu não singularizaria.

9. Não seria possível levantar dentre os contratos já assinados no exterior pelas empresas brasileiras de engenharia, aqueles onde a participação do Ministério das Relações Exteriores se mostrou importante.

Não registramos tal coisa. Isto faz parte da rotina. Não singularizamos. Estas informações o Sr. pode obter nas empresas.

10. Na agenda do Ministério das Relações Exteriores, nas recentes viagens os países do Terceiro Mundo, tem constado de maneira relevante a questão das exportações de serviços?

Claro. A exportação de serviços tem um aspecto muito importante dado que contribui para a aproximação dos países. Ela significa tráfico de pessoas, intercâmbio de pessoal e portanto vincula muito os países.

Do ponto de vista da formulação global da política diplomática aconselho o Sr. a procurar os pronunciamentos do Ministro das Relações Exteriores na Assembléia Geral da ONU.