

# COMÉRCIO EXTERIOR E DIPLOMACIA BRASILEIRA COMO FATORES DE OPORTUNIDADE PARA EMPRESAS DE ENGENHARIA NO MERCADO AFRICANO

*Cláudio de Oliveira Ribeiro*<sup>1</sup>, *Hélio Morrone Cosentino*<sup>2</sup>

1 Cláudio de Oliveira Ribeiro, Universidade Presbiteriana Mackenzie, Av. Mackenzie, 908, Barueri, SP, Brasil, cor@ig.com.br

2 Hélio Morrone Cosentino, Universidade Presbiteriana Mackenzie, R. Domingos Lopes, 259 Cep 04606-050 SP, SP, Brasil, hmcosentino@uol.com.br

**Abstract** — During the second half of the 20<sup>th</sup> century, to counterbalance relations with the United States and the limitations imposed by the Cold War, Africa became increasingly incorporated into Brazilian foreign policy. With the decolonization of the Afro-Asian area, Brazil perceived possibilities for diplomatic and commercial relations that could provide significant positioning in the local and international scenes. Manufactured goods predominated in Brazilian exports to Africa, suggesting a potential for service export in engineering and technology directed at reconstructing the post-war infrastructure and petroleum prospecting. Angola, an example, emerged in the Brazilian politico-commercial sphere in this scenario which, at the beginning of the 21<sup>st</sup> century, consolidated quite a propitious commercial trade for Brazil. This paper examines the opportunities for a greater insertion of Brazilian companies in this scenario.

**Index Terms** — Africa, Angola, Brazil, commercial trade.

## INTRODUÇÃO

A análise da política externa brasileira durante o século XX permite afirmar que tanto a Europa Ocidental, como EUA e África constituíram-se em vertentes permanentes das relações internacionais brasileiras. No que tange ao continente africano, boa parte das motivações que orientaram a política externa brasileira deve-se ao fato de que uma parcela significativa de seus países constituiu-se mediante a promoção de movimentos de independência em que o Brasil, ainda que com dificuldades, procurou apoiar e promover. Já no período mais recente, a adoção de regimes políticos democráticos, especialmente nos últimos vinte anos, vem transformando significativamente as estruturas políticas,

econômicas e sociais de considerável parte dos Estados africanos, num período de profundas e significativas alterações do próprio sistema internacional.

Neste contexto, tornou-se particularmente importante a estes estados a adoção de estratégias econômicas que priorizam a busca de uma integração eficiente de suas economias aos sistemas de mercado e fluxos internacionais de investimentos.

#### O CENÁRIO MUNDIAL APÓS A 2ª GUERRA E A INSERÇÃO DO BRASIL NESTE CONTEXTO

Na década de 1950, o mundo recupera-se dos efeitos da 2ª Guerra Mundial e encontra-se partido em duas grandes zonas de influência. Por um lado, os americanos dominam as relações políticas e comerciais com a Europa Ocidental e Japão; tendo a Rússia a capacidade de estender sua influência pelo Leste Europeu e parte da Ásia.

Os países africanos, apesar de menos atingidos pelos efeitos da guerra, acham-se semi-abandonados pelos seus colonizadores europeus. Muitos se encontram em franco processo de independência. Outros, ainda sob o status de colônias, deparam-se com suas metrópoles européias falidas e devastadas pelo conflito, sem a capacidade de financiar-lhes condições mínimas de sobrevivência.

Neste contexto, a dimensão africana veio sendo incorporada de forma progressiva e substancial à política externa brasileira. Inicialmente pretendeu contrabalançar o peso das relações do país com os EUA e opor-se às limitações impostas pela clivagem Leste-Oeste da Guerra Fria. O Brasil procura alternativas mais ousadas para seu desenvolvimento, tentando evitar seu estado de isolamento frente ao contexto mundial.

#### A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A DIMENSÃO AFRICANA: DA IDEALIZAÇÃO AO PRAGMATISMO

Ensaio de conduta *universalista*, para usar uma expressão de LESSA, a ação brasileira para África e a política de solidariedade para com os povos do Terceiro Mundo, no início da década de 1960, estão integralmente associadas a essa dimensão internacional pleiteada pelo Brasil [1]. Enquadram-se num conjunto de ações (estabelecimento de relações comerciais e diplomáticas com os países socialistas da Ásia e da Europa, principalmente com a URSS) que buscavam a revisão das relações do país com os EUA e seu poderio hegemônico. Segundo Saraiva [2], as iniciativas para a África constituem os elementos que dão início a uma efetiva política africana no Brasil, planejada e executada pelo Itamaraty: “Ela não aconteceu sem consistência e sem cálculos estratégicos. No fundo, ela se tornou um capítulo

importante na busca brasileira por novos parceiros políticos e econômicos internacionais e, ao mesmo tempo, serviu para a busca de maior autonomia no espaço das relações internacionais da época”.

A prevalência das relações especiais do Brasil com Portugal, no entanto, dificultava a implementação de uma política de efetivo apoio aos territórios africanos em processo de independência. Segundo Pinheiro [3], a postura brasileira de apoio a Portugal nas questões relativas às colônias portuguesas: “ainda se encontrava atrelada à retórica dos laços tradicionais de amizade à nação portuguesa, baseados na condição de ex-colônia e na herança cultural lusitana”.

Simbolicamente iniciada pelo governo Jânio Quadros (1961), somente a partir década de 1970, com o advento da Revolução dos Cravos (1974) e a independência das colônias portuguesas (1974-1975), é que as ações do Brasil para a África passaram a evoluir mais consideravelmente em favor da autonomia dos novos Estados e da consolidação de “relações amistosas e equânimes destes com Lisboa” [4]. A partir desta década, Portugal dá início ao processo de redefinição de seu papel nas relações internacionais fazendo sua integração à Comunidade Econômica Européia, em 1985 [5].

#### AS RELAÇÕES ENTRE BRASIL E ÁFRICA

Neste cenário, por volta do ano de 1960, efetiva-se uma política africana no Brasil, baseada na busca de novos parceiros políticos e econômicos, em que se reforça a posição de países africanos como alternativas viáveis à consecução de nossas aspirações internacionais. Fomentado pela crise mundial de abastecimento de petróleo, o cenário de indefinição internacional dos anos de 1980 – 1990 atinge indiscriminadamente a todos os países.

A África, em especial é empurrada a uma condição de marginalização internacional, tornando-se um parceiro de alto risco nas relações comerciais internacionais. Com efeito, identifica-se que “os níveis de comércio do Brasil com a África Negra retornam aos das décadas de 1950 e 1960” [2]. Já no início da década de 1990, o comércio do Brasil com a África não chega aos 2% das relações comerciais do país, após ter alcançado níveis em torno dos 10% no início da década anterior [6]. O contexto atlântico apresenta-se menos relevante para a inserção internacional do país. Ficam para trás os anos de ativa cooperação mútua e empreendimentos comuns sustentados, na determinação do Estado brasileiro desenvolver projetos econômicos para a África, diversificando seus parceiros internacionais [7].

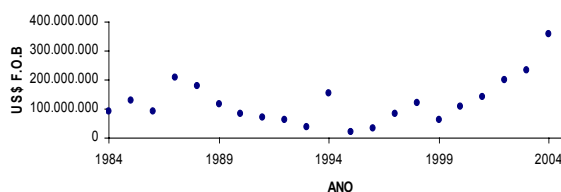
#### UMA REDEFINIÇÃO DA AGENDA EXTERNA BRASILEIRA

O Brasil, também sob os efeitos deste período crítico, abandona seus interesses mais amplos pelos países africanos e revê sua agenda externa buscando parcerias na América do Sul que, de fato, apresentam alguns elementos facilitadores para suas relações políticos-comerciais (distâncias, complementaridade de produção e identidade cultural).

Neste período, surgem as primeiras tratativas para estabelecimento do MERCOSUL e a redefinição de contenciosos com os EUA. Desta forma, “a política externa brasileira se orienta justamente no sentido de mudar a correlação de forças internacional. Uma das expressões dessa mudança é, sem dúvida nenhuma, vir a alcançar um mundo multipolar. Para isso, é preciso haver pólos. Evidentemente, uma aproximação do Brasil com a África, com a América do Sul, com a Índia, com a China, com outros países, vai reforçando essa idéia” [8]. No que tange às relações com o continente africano, a política externa brasileira ingressa num período de incertezas, em que o Itamaraty opta por parcerias estratégicas, como com a África do Sul, Nigéria e Angola, como forma de racionalizar esforços em estabelecer comércio com o continente africano.

#### AS RELAÇÕES COMERCIAIS BRASILEIRAS COM A ÁFRICA E O CASO DE ANGOLA

Ainda que se considere haver “há duas Áfricas, uma desenvolvida, como a África do Sul, e outra pobre, a portuguesa” [8], Angola permanece como parceiro chave para os projetos político e comerciais brasileiros durante a segunda metade do século XX. Um panorama geral do intercâmbio comercial entre os 2 países nas últimas duas décadas é apresentado na FIG.1.



Fonte: elaborado pelos autores a partir de dados do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio-MDIC, [www.mdic.gov.br](http://www.mdic.gov.br)

FIGURA 1 – INTERCÂMBIO COMERCIAL BRASIL-ANGOLA NO PERÍODO 1984-2004 (US\$ bilhões)

A evolução das exportações brasileiras para Angola demonstrou oscilações nos últimos 20 anos (período 1.984 a 2.004), revelando um período de depressão na década de 1990 e uma retomada de crescimento a partir do ano 2000.

Os dados comparativos das relações comerciais bilaterais são mostrados na TAB. I.

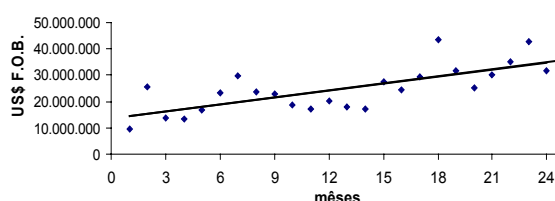
TABELA I - INTERCÂMBIO COMERCIAL BRASILEIRO COM ANGOLA (US\$ F.O.B)

PERÍODO	EXPORTAÇÃO	IMPORTAÇÃO
1984 a 2004	2.579.938.086	1.561.495.810
2003 a 2004	526.371.027	3.550.354

Fonte: elaborado pelos autores a partir de dados do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio-MDIC, [www.mdic.gov.br](http://www.mdic.gov.br)

Chama atenção o saldo positivo da balança comercial brasileira nos últimos 2 anos (US\$ 0,5 bilhão), que neste breve período alcança 50% do valor relativo aos últimos 20 anos. Discriminando os produtos exportados, por categorias, teríamos que os produtos manufaturados representam 84% da receita de exportação, seguidos em proporção bem menor pelos produtos ditos básicos.

Obtendo uma projeção para os próximos anos (FIG.2):



Fonte: elaborado pelos autores a partir de dados do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio-MDIC, [www.mdic.gov.br](http://www.mdic.gov.br)

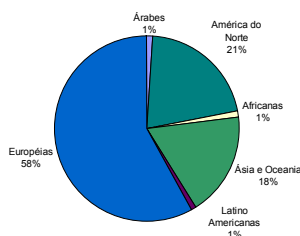
FIGURA 2 – PROJEÇÃO DO INTERCÂMBIO COMERCIAL BRASIL-ANGOLA

Considerado como base o biênio 2003/2004, a tendência das exportações brasileiras para este país sugere um crescimento apreciável, conforme indica a reta de regressão na figura. No entanto, uma análise de correlação das variáveis envolvidas indica um fator de 0,52 (correlação apenas moderada), o que mostra um comportamento ainda bastante suscetível a oscilações nestas relações e que não permitem previsões e projeções estatisticamente embasadas.

## EXPORTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA E O MERCADO MUNDIAL

O mercado mundial de exportação de serviços de engenharia deve ser observado de maneira bastante ampla, ou seja, ocorre em níveis multidisciplinares e agrega diversas áreas, como por exemplo, a civil, elétrica, metalúrgica e segurança. Normalmente os projetos envolvem obras de construção civil, carreando direta ou indiretamente outras especialidades, o que dificulta a determinação exata da participação relativa de cada uma das modalidades. Tais serviços podem ser subdivididos em três ramos principais, sendo que o primeiro envolve serviços de arquitetura e engenharia consultiva, preparação de estudos de viabilidade e de impacto ambiental, elaboração de projetos executivos e planejamento. Aqui, incluem-se ainda serviços auxiliares, tais como análise topográfica, prospecção de solos e aerofotogrametria. O segundo ramo compreende o gerenciamento do empreendimento, envolvendo todas as fases do processo, desde a compra de insumos até a contratação de terceiros. Como último ramo, vem a execução da obra em si.

Embora não existam estatísticas oficiais sobre a participação de serviços de engenharia em escala mundial, após um período de recessão na década de 1980, o comércio internacional de obras de construção civil em 1998 atingiu US\$ 116,4 bilhões e o setor de consultoria de construção (projetos de engenharia) movimentou outros US\$ 16,1 bilhões [9]. Alguns analistas estimam ainda que atingirá brevemente a marca de US\$ 500 bilhões anuais, porém não existem estatísticas robustas que corroborem tais previsões. Considerada uma amostra constituída pelas 225 maiores empresas que atuaram no mercado internacional de construção civil, no período de 1980 a 2000, observa-se que a ampla maioria delas são provenientes de países desenvolvidos, em especial dos EUA, França e Grã-Bretanha [10]. Os países relacionados no comércio internacional de obras de construção civil são, essencialmente, os mesmos que exportam projetos de construção civil.

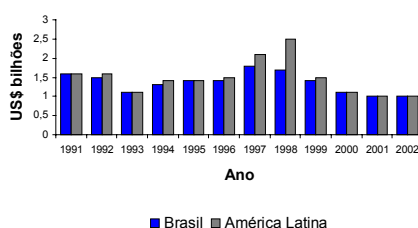


Fonte ENR – Engineering News Record, International Construction Sourcebook, 2002

FIGURA 3 - ORIGEM DAS EMPRESAS EXPORTADORAS DE ENGENHARIA

## FATORES DE COMPETITIVIDADE NO MERCADO DAS EXPORTAÇÕES DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA

O predomínio de empresas norte-americanas e européias neste mercado estaria associado ao alto grau de competitividade exercido por estas instituições. Como principal fator de competitividade destaca-se a robustez financeira destas organizações, o que lhes permite oferecer financiamentos diretos ou co-participar de investimentos de risco. Contam com a participação do Estado de seus países de origem que oferecem garantias ou seguros de crédito de exportação e realizam financiamentos à exportadora de serviços. A Identidade cultural e operacional também agrega um diferencial a estas empresas e a atuação efetiva de serviços diplomáticos incrementa essas ações, na efetiva captação de negócios. Na América Latina as empresas brasileiras destacam-se frente à concorrência (FIG IV).



Fonte ENR – Engineering News Record, International Construction Sourcebook, 2002

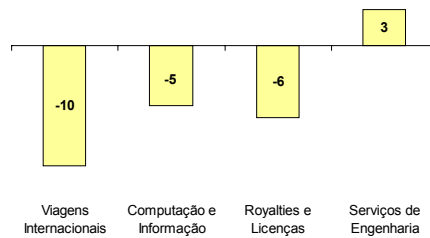
FIGURA 4 – MERCADO LATINO-AMERICANO DE EXPORTAÇÕES DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA

## O SETOR DE CONSTRUÇÃO CIVIL NO BRASIL E SUA PARTICIPAÇÃO NO MERCADO INTERNACIONAL

Durante a década de 1990 observou-se um crescimento do setor de construção civil brasileiro, que alcançou participação de 10% no PIB. Este movimento perdurou até meados do ano 2000, quando a desvalorização da moeda (Real) perturbou o segmento, levando-o a uma participação no PIB em níveis inferiores aos de 1995.

Segundo a Revista Valor 1000 (2001), o grau de endividamento do setor é relativamente baixo, algo em torno de 30%, contra 111% da economia como um todo. No entanto, as execuções de serviços que exigem recursos obtidos através de financiamentos próprios muitas vezes são inviáveis, devido aos elevados volumes de capitais demandados, afastando a maior parte destas empresas. Serviços de

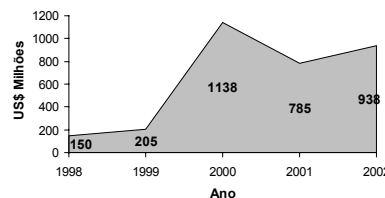
engenharia são a única conta superavitária no balanço de serviços, considerado o período de 1998 a 2002 (FIG5).



Fonte: Banco Central do Brasil

FIGURA 5 - SALDO DAS EXPORTAÇÕES DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA 1998-2002 (US\$ BILHÕES)

No mesmo período, a balança de pagamento de serviços de engenharia mostra um crescimento apreciável, como pode ser observado abaixo (FIG.6):

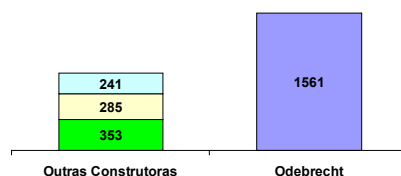


Fonte: Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio-MDIC, [www.mdic.gov.br](http://www.mdic.gov.br)

FIGURA 6 - SALDO BALANÇO DE PAGAMENTOS DO SETOR DE SERVIÇOS E ENGENHARIA

O segmento da construção civil de obras pesadas no Brasil é bastante concentrado ao redor de algumas poucas empresas com capacidade de atuação efetiva no mercado internacional, especialmente em termos de volume de capital. Poderíamos citar, por exemplo, a Norberto Odebrecht, Andrade Gutierrez, Mendes Jr., Tenenge, CBPO, Affonseca, Tecnosan, Montreal, ECISA e Guarantã, que constam na lista das 10 maiores empresas brasileiras exportadoras de serviços de construção civil, no período de 1980 a 2000 [11]. Destaca-se a Norberto Odebrecht, com uma receita de exportação 50% superior aos seus principais concorrentes (FIG.7).

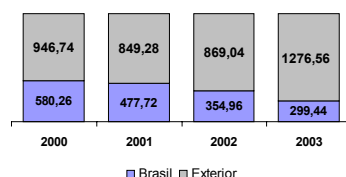




Fonte: Revista Valor 1000 – Valor Econômico S.A, edição 2004.

FIGURA 7 - RECEITA DE EXPORTAÇÃO DAS 4 MAIORES EMPRESAS DE ENGENHARIA BRASILEIRAS (US\$ milhões)

A mesma empresa garantiu nos últimos quatro anos uma média de 70% de sua receita bruta com obras no exterior (FIG.8). Em contrapartida, em 2004, a Andrade Gutierrez obteve 47% de sua receita bruta originada de trabalhos externos.



Fonte: Revista Valor 1000, Valor Econômico S.A., edição 2004.

FIGURA 7 - RECEITA DE EXPORTAÇÃO DA CONSTRUTORA ODEBRECHT (US\$ milhões)

Atualmente, o grupo Odebrecht realiza em Angola um empreendimento de vulto (hidrelétrica de Capanda) responsável por boa parcela destes valores.

#### MERCADOS POTENCIAIS NO MUNDO E NA ÁFRICA PARA EMPRESAS DE ENGENHARIA E TECNOLOGIA

O mercado internacional demanda por projetos bastante diversificados em suas concepções, fato ao qual as empresas brasileiras demonstram ter se adaptado com bastante desenvoltura. Destacam-se os serviços gerais de construção para engenharias civis, seguidos por serviços de instalação, serviços gerais e especiais de construção, montagens, e, finalmente, serviços de pré-construção. Em uma primeira

análise, as empresas brasileiras de construção têm uma vantagem comparativa na realização de serviços gerais de construção, perfazendo um total de 111 serviços contratados contra 65 serviços das outras modalidades [11].

Estudos mostram que 86% dos contratos de projetos e obras das empresas brasileiras são feitos em países em desenvolvimento, especialmente em áreas relacionadas à infra-estrutura, onde o Brasil demonstra *expertise* e competitividade. O mesmo estudo ressalta a falta de estatísticas do setor, o que prejudicaria uma identificação precisa dos principais mercados internacionais de construção civil para o Brasil. Analisa ainda potenciais regiões de interesse ao longo do globo, avaliando quadros conjunturais que permitam relativa segurança na identificação de mercados potenciais para as exportações brasileiras de serviços de engenharia e tecnologia. Dentre elas, no continente africano, elenca a África do Sul, seguida por Angola, Moçambique e Egito [9].

Em uma análise de longo prazo, os mercados que deverão apresentar as mais elevadas taxas de crescimento deverão ser o da Ásia e África, uma vez que existe comprometimento do Banco Mundial em melhorar o padrão de infra-estrutura de água e saneamento nos dois continentes, com um dispêndio de US\$ 20 bilhões. Agrega-se a este montante mais €13,5 bilhões, provenientes da União Européia, para obras da mesma espécie na África, Caribe e Pacífico.

Uma observação dos principais produtos de exportação brasileira para Angola, ordenados em importância de valores, vincula suas utilizações de forma direta ou indireta em empreendimentos relacionados com a infra-estrutura do país. Quer sejam na construção destes elementos, ou em atividades que necessitem deles já instalados, uma parcela significativa deles (78%) está ligada a obras de engenharia, em suas diversas modalidades. Os demais itens (28%) constituem-se primordialmente de alimentos industrializados e, em menor proporção, pertencem à área de saúde.

Deve-se ressaltar que a tipologia de produtos listados exige a exportação de tecnologia (ao menos um mínimo), criando mercados para entrada de novos artigos, muitas vezes mais sofisticados. Garante ainda vínculos futuros em mercados de consultoria, assistência técnica, reposição de peças e desenvolvimento de novos produtos. Um exemplo típico são os recentes contratos celebrados por FURNAS, que deverá transferir tecnologia, operar e capacitar funcionários locais para operarem a hidrelétrica de Capanda, em Angola. A sinergia entre a empresa responsável pelo projeto (Odebrecht), pela operação (FURNAS) e incontáveis investimentos que serão atraídos pela disponibilização de eletricidade na região, ampliam as possibilidades de negócios.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O setor brasileiro de prestação de serviços em engenharia e tecnologia reúne as condições necessárias para atuação de forma competitiva no mercado internacional, necessitando, no entanto, de meios que lhe proporcionem mecanismos efetivos de garantias e financiamentos às exportações, sobretudo em projetos de maior porte.

A prospecção de novos mercados deverá ser realizada conjuntamente entre os setores privados e governamentais, de forma a otimizar oportunidades, inclusive na eliminação ou mitigação de barreiras domésticas do país contratante. Nesses casos, o exercício de uma diplomacia orientada é fundamental na captação de novos negócios e na consolidação dos já existentes.

Afinidades históricas, facilidades criadas pela língua, similaridade de climas e a instalação de marcas e identidades brasileiras no território angolano criam um quadro amplamente favorável à atuação de empresas do Brasil naquele país. Permitem ainda a ampliação de experiências e a criação de instrumentos de intercâmbio, além da formação de alianças inter-regionais de instituições angolano-brasileiras.

## REFERÊNCIAS

[1]. LESSA, Antônio Carlos. “A Diplomacia Universalista do Brasil: a Construção do Sistema Contemporâneo de Relações Bilaterais”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Edição Especial, julho de 1998.

[2]. SARAIVA, José Flávio Sombra. Do silêncio a afirmação: as relações do Brasil com a África. In: CERVO A.L. (org.) *O Desafio Internacional; A Política Exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: Edunb, 1994.

[3]. PINHEIRO, Letícia. *Ação e Omissão: a ambigüidade da política brasileira frente ao processo de descolonização africana, 1946-1960*. Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 1988.

[4]. SANTOS, Juliana Soares. “CPLP: gênese e instituições.” In SARAIVA, José Flávio Sombra. (org.) *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP): Solidariedade e ação política*.\_Brasília: IBRI, 2001.

[5]. FREIXO, Adriano de. *Do 25 de abril à CPLP: a inserção de Portugal nas relações internacionais contemporâneas*. Dissertação de Mestrado, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2001.

[6]. OLIVEIRA, Henrique Altemani de. “Relações comerciais Brasil-África nos governos Médice e Geisel.” *Política e Estratégia*, ano 7, n.º 2, 1989.

[7]. SARAIVA, José Flávio Sombra. O Diálogo Sul-Sul e a CPLP: globalização e desigualdade no mundo pós-11 de setembro (oito pontos para a reflexão). Texto apresentado no Seminário: *A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP: Oportunidades e Perspectivas*, Brasília, Itamaraty, 28-29 de maio de 2002. (mimeo).

[8]. GARCIA, Marco Aurélio. Pensata a dois. Entrevista jornalística a Eliane Cantanhêde, *Jornal Folha de São Paulo*, São Paulo, 19/11/2003.

[9]. MDIC / UNB – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior / Universidade de Brasília. “Oportunidades Internacionais para o Setor de Construção Civil Brasileiro”. Estudo de consultoria, Brasília, 2002.

[10]. ENR – *Engineering News Record*, International Construction Sourcebook, Mack Graw – Hill, USA, 2002.

[11]. FÓRUM DE COMPETITIVIDADE: Subsídios para uma política de Exportação de Serviços de Engenharia. *Fórum de Competitividade da Cadeia Produtiva da Construção Civil, Relatório de Resultados*, instalado em 18 de maio de 2000 e atualizado em 04/12/2002. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - Secretaria do Desenvolvimento da Produção, Brasil, disponível em [www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/sdp/proAcao/forCompetitividade/perExpServico/ServicosConstrucaoResumo.pdf](http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/sdp/proAcao/forCompetitividade/perExpServico/ServicosConstrucaoResumo.pdf) -