

Empreiteiras sob um olhar global: notas sobre os processos de internacionalização da Construtora Norberto Odebrecht, Acciona e Dragados y Construcciones S.A. (1966 – 2014)

Contractors from a global perspective: notes on the internationalization processes of Construtora Norberto Odebrecht, Acciona and Dragados y Construcciones S.A. (1966 - 2014)

Pedro Giovannetti Moura¹

pedrogimoura@hotmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-0104-6417>

Resumo: Esse trabalho traz algumas notas sobre um estudo comparativo entre os processos de internacionalização das construtoras Norberto Odebrecht, do Brasil, e das espanholas Dragados y Construcciones e Acciona, entre 1966 e 2014. Tomando por base trajetórias particulares desses grupos empresariais, projeta-se um diálogo com paradigmas de uma historiografia empresarial que não apenas dê conta de identificar pontos de convergência em práticas de internacionalização, mas que as situe sob um arco estrutural que negrite o aspecto desigual do desenvolvimento capitalista global. Para tanto, há uma combinação entre análise de bibliografia sobre o tema, documentos disponibilizados pelas empresas e relatórios produzidos por consultorias do tema. Dessa maneira, a nota de pesquisa se organiza em três seções: na primeira temos a apresentação e delimitação do problema de pesquisa; a segunda seção trata da importância de paradigmas totalizantes e globais para o estudo desses grandes grupos econômicos; por fim, a terceira seção aborda a questão das fontes.

Palavras-chave: História econômica; História contemporânea; História empresarial; Internacionalização de empresas; Empreiteiras.

Abstract: This work presents some notes on a comparative study between the internationalization processes of the construction companies Norberto Odebrecht, from Brazil, and the Spanish companies Dragados y Construcciones and Acciona, between 1966 and 2014. Based on the paths of these business groups, it projects a dialogue with paradigms of a business historiography that not only manages to identify points of convergence in internationalization practices, but also places them under a structural perspective that stresses the uneven aspect of global capitalist development. To do so, there is a combination of bibliographic analysis on the subject, documents made available by companies and reports produced by consultancies on the subject. In this way, the research note is organized in three sections: in the first, it presents and outlines the research problem; the second one of a theoretical-methodological nature, deals with the importance of totalizing and global paradigms for the study of these large economic groups. Finally, the third addresses the issue of sources.

Keywords: Economic history; Contemporary history; Business history; Firm internationalization; Contractors.

¹ Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em História. Filiação institucional e endereço institucional. Km 07, Zona Rural, BR-465, Seropédica - RJ, 23890-000. Bolsista FAPERJ Nota 10, a quem agradece a bolsa.

A presente nota aborda alguns dos resultados preliminares de uma pesquisa de doutorado. Seu mote central é a análise comparativa do processo de internacionalização da construtora brasileira Norberto Odebrecht (CNO) e das empreiteiras espanholas Dragados y Construcciones – hoje incorporada ao grupo ACS – e Acciona – Holding resultante da fusão dos grupos Entrecanales y Távora com a companhia Cubiertas y MZOV –, entre os anos de 1966 e 2014. Explicitemos algumas razões dessa escolha.

A CNO é, dentre as empresas brasileiras, a que possui maior número de obras realizadas no exterior. Nos anos 2000, 40,2% das obras das empreiteiras brasileiras no exterior eram realizadas pela empresa – quase o equivalente à somatória de Andrade Gutierrez, Mendes Junior, Camargo Corrêa e Queiroz Galvão (Campos, 2014, p. 119). Essa situação levará a Holding, no ano de 2008, a ocupar o segundo posto em ranking elaborado pela Fundação Dom Cabral acerca do índice de internacionalização das empresas nacionais (Fundação Dom Cabral, 2008).

Já a opção pelas firmas espanholas também se explica pela própria conformação do mercado de obras mundial da engenharia pesada. Nos anos 2000, a Espanha passa a representar cerca de 15% do volume total dos grandes contratos de obras mundiais, superando, por exemplo, Itália, França e Alemanha. Na América Latina, especificamente, esse percentual corresponde a 32,8% das obras (Seopan, 2020, p. 11 e 12), liderando esse mercado e superando, a título de exemplo, Estados Unidos e Brasil (LCA Consultoria, 2014). Dentre as seis grandes companhias espanholas – Sacyr, OHL, FCC, Ferrovial, Dragados e Acciona –, nossa escolha recaiu sobre as duas últimas empresas devido à importância da internacionalização para sua consolidação e seu impacto no mercado de obras latino-americano.

Por fim, a respeito da margem temporal, destaca-se ser na década de 1960 que, simultaneamente, a Entrecanales y Távora consolida sua presença internacional e a Dragados y Construcciones assina seu primeiro contrato em terras estrangeiras – 1966. Também, ao longo dessa década, a CNO se estrutura enquanto empreiteira nacionalizada e projeta condições para sua internacionalização – a partir de 1979. Já o ano de 2014 enquanto delimitação final se explica pelo impacto que a Operação Lava-Jato terá no mercado de obras da engenharia pesada, especialmente na América Latina, área central para a atuação internacional das três construtoras.

Como objetivo mais amplo, projeta-se o desenvolvimento de uma análise que dê conta de delimitar singularidades históricas e o que é geral na própria dinâmica de atuação do setor econômico da engenharia pesada. Com isso em mente, pretendemos identificar o suporte conferido pelos Estados nacionais às construtoras e situar esses processos a partir de condicionantes estruturais da internacionalização

de empresas em uma economia mundial capitalista desigual. Aqui, convém destacar que, apesar de trajetórias históricas distintas – desde séculos anteriores, passando pelo recorte da pesquisa em questão –, Brasil e Espanha se situam em um espaço intermediário da economia mundial capitalista, entendido por Arrighi (1997) como “semiperiferia”. E essa condição contribui para entender o sucesso da CNO, Acciona e Dragados y Construcciones S.A. no mercado mundial, especialmente a partir dos anos 1980 e 1990, desafiando grandes empresas de países centrais – como Estados Unidos, Alemanha e França.

Assim, na presente nota de pesquisa, iniciamos com uma discussão teórico-metodológica sobre a necessidade da adoção de paradigmas totalizantes e globais para o nosso propósito analítico. Para além do fato de tratarmos de empresas cujas sedes são divididas pelo Oceano Atlântico, convém destacar de que tipo de história global ou perspectiva de totalidade falamos. Na sequência, há um balanço sobre a questão das fontes utilizadas para a pesquisa. Com amplo uso de fontes primárias disponibilizadas pelas empresas, uma abordagem crítica se faz necessária para conferir caráter histórico à pesquisa. Tendo delimitado aspectos teórico-metodológicos e as fontes trabalhadas, avançamos para uma apresentação do problema proposto e sua discussão historiográfica: além de uma apresentação sobre os agentes econômicos em questão, a ideia aqui é apontar elementos que confirmam algum grau de unidade ao processo de internacionalização dessas empresas e, por extensão, justifiquem uma abordagem comparada. Por fim, nas considerações finais, buscamos explicitar de que forma nossas escolhas teóricas se constituem enquanto instrumentos que contribuem na análise da problemática da pesquisa.

Por uma abordagem global

Tendo em vista que nosso ponto de partida é a análise histórica de três empreiteiras com as lentes voltadas para sua conformação enquanto grupos de destaque nacional e posterior internacionalização, faz-se significativa uma opção por paradigmas que transcendam a lógica de nacionalismos metodológicos. Partimos, então, da noção de totalidade expressa por Pierre Vilar, para quem a história total não consiste em tratar de todos os assuntos possíveis no tempo e no espaço, mas, por outro lado, parte da ideia de que o todo depende da parte e a parte depende do todo. Essa perspectiva dialética, portanto, embora argumente que só a “comparação de um número suficiente de casos históricos demonstrará a validade, sugerirá variantes e colocará no tempo” (Vilar, 1982, p. 27), também atesta que esses mesmos casos históricos necessitam ser delimitados em um espaço, no tempo e no tipo de fontes que serão empregadas (Vilar, 1982, p. 28).

Em diálogo com essa perspectiva, ganham destaque recentes produções na área da História Global². Embora as obras de Wallerstein sobre o Sistema Mundo (Wallerstein, 1974) sejam uma das pedras angulares dessa seara de produções que compreendiam as distintas economias nacionais como partes influenciadas e que retroalimentavam uma economia global, novas produções vêm jogando luz sobre importantes questões metodológicas. Dentre possíveis escolhas, pontuamos como Amin (2010), Riojas e Rinke (2016) e Conrad (2016), ao partirem de uma perspectiva crítica que enriquece a produção historiográfica do “Sul Global” e valorizarem as produções periféricas, são fundamentais ao contribuir com modelos teóricos que não reduzam o local a uma dimensão unitária, apartada do global. Em contrapartida, esse local permeia e é permeado por uma totalidade desigual “produto da própria expansão capitalista” (Amin, 2010, p. 114). Assim, no lugar do entendimento do local enquanto derivação de um contexto geral, temos uma constante interconexão entre a unidade local se relacionando com o global.

Essa perspectiva é de suma importância, ainda mais quando retomamos a ressalva feita por Gruzinski. O autor pontua que o crescimento do número de trabalhos que se denominam como exemplos de “história global” não significa, necessariamente, um aumento da história global, já que muitos desses trabalhos focam apenas na escala global (Gruzinski, 2016). Tal tendência em privilegiar a escala como eixo de análise de História Global é uma armadilha, em especial, para os trabalhos que buscam uma abordagem comparativa, os quais, em muitos casos, operam sob chaves analíticas que restringem os objetos enquanto entidades estáticas, ignorando sua circulação e interação (Weinstein, 2013).

Dessa maneira, compreendemos as empresas – e no nosso caso, as empreiteiras – enquanto uma unidade de produção, mas unidade essa inserida em um todo, sendo necessário para seu correto estudo considerar as relações entre o sistema econômico de uma sociedade, sua estrutura social e suas relações externamente estabelecidas (Lobo in Cardoso, 1987). Daí a importância de modelos que interpretem o processo de fortalecimento de grandes grupos capitalistas à luz da economia capitalista e de suas assimetrias.

É tendo em vista esses pressupostos que salientamos a importância do modelo de análise de Giovanni Arrighi da economia capitalista. Avançando sobre a clássica conceituação de Wallerstein sobre a divisão mundial em economias centrais ou periféricas, Arrighi incorpora essas hierarquizações para dentro das próprias atividades econômicas, ao diferenciar atividades típicas do núcleo orgânico daquelas

periféricas. Na visão do autor, a conformação de atividades de maior sofisticação em Estados do núcleo orgânico (e, por extensão, de menor sofisticação nos Estados periféricos) é decorrente da capacidade de: (a) controlar o acesso de todas as principais cadeias de mercadorias aos escoadouros que garantam melhor remuneração; (b) fornecer a infraestrutura e os serviços exigidos por atividades típicas de núcleo orgânico; (c) criar um clima político favorável à capacidade empresarial capitalista (Arrighi, 1997, p. 155). Essa abordagem nos permite melhor visualizar as razões do baixo desenvolvimento de empresas transnacionais em países periféricos (Dicken, 1998).

Mencionar a contribuição da conceituação de semiperiferia feita por Arrighi é de significativa importância ao nosso objeto tendo em vista dois aspectos. Em primeiro lugar, como expresso acima, a construção conceitual da semiperiferia oferece um suporte paradigmático para construir a hipótese de que países não dotados de atividades de fronteira tecnológica – como Brasil e Espanha – podem vir a ocupar uma área de destaque mundial nesse tipo de indústria. Mas não só: as teorias do sistema mundo nos oferecem, também, uma contribuição de ordem metodológica ao nosso trabalho.

Ao pontuarmos a necessidade de compreensão desse ramo econômico sob um prisma global, seria comum incorrer no erro de achar que isso se deve ao recorte proposto, por selecionar empresas de diferentes países. Contudo, não entendemos a perspectiva global enquanto uma visão que aborde, simultaneamente, diversos fenômenos do globo de alcance geográfico variável, mas, em contrapartida, em uma vinculação de uma variedade de fenômenos que encontram explicações em comum para uma série de situações manifestadas. Assim, a totalidade do global não está em uma somatória de partes, mas na amálgama do local e do geral, no pressuposto de que enfoques nacionais não estão imunes ao todo (Riojas e Rinke, 2016, p. 10-12).

Dessa maneira, utilizando a ideia de totalidade exposta por Vilar e Kula para tratar do histórico de três grandes grupos empresariais e valendo-se, principalmente, das perspectivas de Arrighi e Dicken para interpretar a internacionalização dos grupos contextualizando-as sob uma economia mundial desigual, acreditamos ser possível avançar em abordagens comparativas de grandes conglomerados capitalistas.

Questão das fontes empresariais

Dentro do estudo das grandes empresas capitalistas, a questão das fontes é de importância central. Ao proceder a uma análise que busque negritar condicionantes sociais e

² A própria definição da História Global enquanto uma subárea particular da História é tema de amplo debate historiográfico. Tendo em vista a limitação do presente artigo, deixamos como recomendação de aprofundamento sobre os aspectos epistemológicos da História Global: Moreli, 2017; sobre trajetórias de historiadores e suas interconexões com a área, de suma importância para a conformação do que hoje denominamos História Global ver: Santos, 2015.

políticas para o crescimento ou crise de empresas; dialogar com aspectos da conjuntura global, relacionando conjunturas e fenômenos singulares; negar visões monolíticas que reduzam a História da empresa a questões de ordem subjetiva de suas lideranças, em suma, ao proceder a uma análise histórica, nos vemos diante de questões latentes.

Yin (1989) aponta que, ao nos aprofundarmos em um fenômeno específico – no nosso caso, a internacionalização e posterior transnacionalização de empresas –, torna-se imperioso reunir uma vasta quantidade de fontes que atestem a qualidade e a precisão das informações discutidas no estudo, a fim de se criar um banco de dados que possibilitem manter uma linha histórica de evidências. Após ter reunido e criticado o conjunto de documentos disponíveis – de acordo com o método utilizado –, podemos construir um discurso com coerência e sentido (Samara e Tupy, 2010, p. 119).

Para tanto, torna-se imprescindível um manejo de fontes de diferentes naturezas. Com relação às “fontes primárias”, saliento aqui quatro tipos enquanto *corpus* essencial da pesquisa. O primeiro deles são os materiais produzidos pelas próprias empresas, sejam eles de circulação interna ou externa. Além de relatórios anuais/*memorias anuales*, normalmente disponibilizados no próprio sítio eletrônico das empresas, destacam-se, no caso da CNO, as revistas *Odebrecht Informa*, disponibilizadas pelo Grupo.

As revistas são um material de circulação interna da empresa, via de regra, publicadas bimestralmente. Elas têm por objetivo não apenas melhor informar os funcionários sobre os rumos da empresa e seu alcance, como também difundir os preceitos da *TEO (Tecnologia Empresarial Odebrecht)*, uma espécie de conjunto de valores morais que devem ser assimilados pelos “colaboradores” da Organização. Com relação a Acciona, há uma revista também intitulada *Acciona Informa*, com periodicidade similar, mas publicada a partir de fins dos anos 1990. O estudo exaustivo sobre esses materiais internos das empresas, contudo, pode incorrer em alguns vícios, sendo o de assumir a narrativa desses grupos como uma verdade absoluta o maior deles. Assim, torna-se necessário um manejo de outros tipos de fontes que contestem as narrativas empresariais. Tendo isso em vista, como segundo tipo de fonte, podemos indicar os materiais produzidos por consultorias da área. No caso brasileiro, destacam-se os estudos publicados pela LCA Consultoria (por exemplo LCA Consultoria, 2014) e os rankings criados pela Fundação Dom Cabral (por exemplo Fundação Dom Cabral, 2008), que medem e analisam

índices de internacionalização de empresas nacionais. Já com relação às construtoras espanholas, negritamos a importância dos estudos produzidos pela Seopan e Tecniberia, associações de empresas de engenharia espanholas citadas anteriormente no trabalho.

Como terceiro eixo de fontes, destacam-se as análises de sujeitos públicos e atores políticos contemporâneos às grandes obras realizadas pelas construtoras. Para o caso das firmas espanholas, Villanueva (2017), em seu verdadeiro esforço de mapeamento dos principais agentes do capitalismo nacional, apresenta uma série de análises desenvolvidas por agentes com relações junto ao Estado nacional importantes para destrinchar as relações entre empreiteiras e o capitalismo espanhol. Para o caso brasileiro, memórias como a do ex-ministro Ramiro Saraiva Guerreiro (1992) e a do ex-ditador Ernesto Geisel (D’Araujo e Castro, 1997) são fundamentais para contrastar com a visão da internacionalização da CNO – essencialmente laudatória – das páginas de suas revistas. Essas fontes, somadas às referências bibliográficas do tema, são importantes para não nos viciarmos em uma única visão sobre um processo histórico. Logo, quando operamos com fontes internas das empresas, há de se tomar em conta as motivações dos atores que produzem esse tipo de material na hora de publicá-lo, não os entendendo, portanto, enquanto fatos brutos a serem descobertos (Samara e Tupy, 2010, p. 68). Segundo Hobsbawm (2019, p. 39; 47), “a atração do passado como continuidade e tradição [...] é forte”, sendo necessário “a atividade profissional dos historiadores desmantelar essas mitologias, a menos que se contentem – e receio que os historiadores nacionais muitas vezes se contentam – em ser os servos dos ideólogos”.

Em suma, é mediante a conformação de um banco de dados sobre o processo de atuação internacional das empresas, sua quantificação, e, posteriormente, a análise de choques e congruências das evidências, possibilitadas pelo acesso a fontes de naturezas distintas, que os historiadores serão capazes de proceder a uma história empresarial crítica e não refém de narrativas monolíticas.

Odebrecht, Dragados y Construcciones e Acciona: possíveis relações

Ao tratarmos das atividades da construção pesada³, uma leitura preliminar pode nos apontar algumas características desse segmento que o particularizam. Em primeiro

³ Empreiteiras (ou indústria da construção pesada) são o setor econômico que abrange as empresas dedicadas às obras de infraestrutura. Tais empresas são responsáveis por empreendimentos contratados comumente pelo Estado, sendo encarregadas de obras de transporte (rodovias, ferrovias, hidrovias, pontes e viadutos), de energia (usinas hidrelétricas, usinas térmicas, linhas de transmissão, subestações, entre outras), de saneamento (estação de tratamento de água e esgoto, encanamento em vias públicas, emissários submarinos, etc.), de urbanização (vias públicas urbanas, calçamento, logradouros públicos e outras intervenções urbanas), obras industriais (plantas fabris, plataformas de petróleo, etc.), dutos (oleodutos, gasodutos, minerodutos e alcoolodutos), além de portos e aeroportos (Campos, 2015, p. 2).

lugar, nota-se como a possibilidade de se fragmentar obras ou contratar empresas para que desenvolvam serviços específicos permite às construtoras que se dediquem a empreendimentos mesmo sem grandes volumes de capital e de conhecimento técnico específico (Ferraz Filho, 1981, p. 86). Como exemplo, poderíamos citar o caso da construção da hidrelétrica de Capanda, em Angola, feita pela CNO em parceria com a construtora soviética Technopromexport (Odebrecht Informa, 1988, p. 15-16). Outro exemplo nesse sentido é a parceria entre empresas estadunidenses e espanholas firmada para a construção de bases militares do país americano em solo espanhol no contexto de acirramento das disputas da Guerra Fria (Moya, 2009, p. 98).

Em segundo lugar, Ferraz Filho (1981, p. 87) argumenta como garantir um contrato pode significar as condições para adquirir equipamentos específicos e necessários à empreitada. Como essas grandes obras têm por clientes, essencialmente, Estados nacionais, a vitória em uma licitação pode significar os recursos para adquirir a maquinária necessária para a realização da obra. Foi o caso da construção da hidrelétrica de Charcani VI, no Peru, pela CNO. Realizada em Arequipa, região onde constantemente se dão abalos sísmicos, a aquisição da “Boring Machine” (ou “Mole”), equipamento capaz de perfurar a rocha sem utilizar explosivos e de escavar dentro das coordenadas do projeto, foi de fundamental importância para realização da obra (Odebrecht Informa, 1980, p. 11).

Por fim, aponta Ferraz Filho (1981, p. 88), a questão tecnológica não representa uma barreira à entrada da empreiteira no negócio. Além da tecnologia vir embutida no equipamento, é possível absorver técnicas de construção na própria atividade de construir. Caso sejam necessários conhecimentos mais avançados, é sempre possível contratar uma consultora ou aliar-se com firmas estrangeiras, bastando, assim, para o crescimento de uma empresa, uma “boa carteira de obras”.

No entanto, quando abordamos o segmento das empreiteiras, um aspecto parece eixo basilar para compreender sua atuação: a capacidade de a construtora se relacionar com os diferentes agentes estatais garantindo um espaço privilegiado para concessão de uma carteira de obras ampla⁴. Hermano Cezar Jordão Freire, então diretor-presidente da ESUSA Engenharia e Construções nos anos 1970, lembrando essa relação entre grandes empreiteiras e o Estado brasileiro durante o governo Geisel, afirmou que “No Governo anterior [Geisel], 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” (Revista *O Empreiteiro*, n. 9, out. 1979, p. 17, *apud* Ferraz Filho, 1981, p. 96).

Uma análise parcial dos objetos dessa nota de pesquisa caminha ao encontro dessas posições. No que tange à CNO, Pedro Campos pontua a importância dos contatos estabelecidos junto a Geisel para garantir as obras do aeroporto do Galeão e da Usina Nuclear de Angra, no início dos anos 1970, requisitos condicionantes para a consolidação nacional da empresa baiana (Campos, 2015, p.101). Em um cenário denominado “ciclo desenvolvimentista”⁵, marcado pela implementação de programas que demandavam obras de infraestrutura (Draibe, 1985), a CNO é uma das empresas de engenharia pesada a se consolidar nacionalmente.

O início da internacionalização da CNO, dessa forma, deve ser entendido a partir de questões particulares da empresa – opção simultânea pela aquisição de outras empresas, diversificação de negócios e internacionalização em um cenário de retração do mercado de obras nacional em fins dos anos 1970 – sob o diapasão de suas interconexões com o Estado brasileiro (Moura, 2021). Luiz Almeida, responsável por Desenvolvimento de Negócios e integrante do Conselho de Administração da Odebrecht S.A., pontua esse elo entre empresa e governo brasileiro:

Nos primeiros anos, o modelo era de exportação de serviços a partir do Brasil. A atuação se baseava na visão estratégica de que deveríamos buscar boas oportunidades, nas quais pudéssemos nos diferenciar em relação a outras empresas, e, especialmente, onde houvesse interesse do governo brasileiro em estreitar relações com o país cliente. [...] (Odebrecht Informa, 1994, p. 19).

A própria prática de internacionalização, portanto, não deve ser vista meramente enquanto decorrência de um “sentido empresarial” dos líderes, mas, em contrapartida, como resultante de um processo complexo do qual o Estado nacional é parte integrante. Consequentemente, não é acaso que a assinatura do primeiro contrato internacional da CNO – a construção da Hidrelétrica de Charcani VI, na região de Arequipa, no Peru – seja parte integrante da declaração conjunta entre os presidentes João Figueiredo e Morales Bermúdez, do Peru, durante visita deste ao Brasil. É em um cenário de solapamento das tratativas de

⁴ Debruçando-se sobre o estudo das empreiteiras brasileiras durante a ditadura militar, nota-se que, por exemplo, para a Camargo Correa, o protecionismo estadual paulista cria condições para a posterior realização de obras das três maiores hidrelétricas do mundo naquele período. Já com relação à Andrade Gutierrez, destaca-se a importância das relações desenvolvidas junto ao mandato de Juscelino Kubitschek – quando governador de Minas Gerais e, posteriormente, presidente do Brasil – para sua nacionalização, sobretudo aproveitando-se da demanda aberta com as obras de Brasília (Campos, 2015, p. 85-91).

⁵ Para uma relação mais detalhada entre desenvolvimentismo e a CNO ver Moura, 2020, p. 151-160.

integração regional e de tentativas de aproximação dos governos militares junto aos países que então compunham o Pacto Andino (Guerreiro, 1992, p. 132-133) que situamos a obra de Charcani. Projetando reafirmar a importância de se manter a integração dos países latino-americanos, o contrato assinado entre a Electroperú e a CNO, em consórcio com a Harrison Overseas Construction (Canadá) – que detinha 10% da obra –, estipula um crédito entre o Banco do Brasil e o Governo do Peru no valor de US\$ 89 milhões (Odebrecht Informa, 1980, p. 11).

Reforçando essa simbiose entre Estado e empreiteiras se destaca o caso da internacionalização da construtora no Equador. A conquista das obras de irrigação da península de Santa Elena, em 1986, esteve orçada em US\$ 200 milhões e contou com financiamento do Banco do Brasil, através da CACEX (Odebrecht Informa, 1988, p. 9). Mas não só: o apoio dado pelo Estado brasileiro não se restringe apenas ao aporte financeiro, como assinalado por Roberto Abdenur, então embaixador brasileiro em Quito. A diplomacia brasileira mantém atuação direta no apoio aos exportadores de produtos e serviços⁶. Além de haver sido detectada e comunicada à CNO pela própria embaixada brasileira no Equador, esta é responsável direta pela criação de redes de contato entre o empresariado nacional e o governo equatoriano, ao promover missões comerciais e eventos como feiras de catálogos, bem como, principalmente, por importante lobby junto ao governo brasileiro (Odebrecht Informa, 1988, p. 11).

Essa amálgama entre Estado nacional e promoção de internacionalização da empresa amplia de patamar a partir dos anos 2000, durante os governos Lula. Nesse período, o governo brasileiro passa a empregar uma política de fortalecer grupos “campeões nacionais”, valendo-se de empresas com atuação internacional já consolidada para ampliar sua inserção mundial⁷. Já consolidada em fins dos anos 1990 enquanto uma empresa transnacional⁸ – além de obras em diversos países latino-americanos, naquele

momento a CNO já estava presente em países de outros continentes, como Angola, Portugal, Estados Unidos (LCA Consultoria, 2014) –, a empresa vê seu grau de inserção mudar de patamar devido ao acesso a maiores fontes de financiamento e novos clientes (Moura, 2020, p. 122-140).

Aparentemente indo contra interpretações que poderiam visualizar a prática da construtora brasileira como uma modalidade específica de “capitalismo de países subdesenvolvidos”, pautados por relações particulares não republicanas entre agentes públicos e grandes empresários (Lazzarini, 2018, p. 4), uma prévia observação da realidade espanhola parece apontar em outra direção. Leituras nos indicam a possibilidade de discutir a hipótese de que o modelo de internacionalização de empresas espanholas de engenharia contaria com uma ampla participação do Estado.

Diferentemente das demais firmas espanholas, a Dragados y Construcciones começa a operar com um alto aporte financeiro. Fundada em 1941, a empresa se inicia com um aporte na ordem de 20 milhões de pesetas (cerca do dobro de suas principais concorrentes). 31% desse valor tem origem no Banco Central da Espanha. Convencido da necessidade da conformação de uma grande empresa construtora em um cenário de adoção das políticas públicas do “Plan de Estabilización”⁹ – após um período de grande destruição provocado pela Guerra Civil –, o Banco Central espanhol não só financia a fundação da firma, como passa a ocupar postos relevantes no conselho da construtora, incluída **aí a presidência**, até os anos 1980. Não surpreende, assim, que essa relação umbilical entre o Estado espanhol e a empresa construtora tenha significado condições vantajosas para a realização de grandes obras, especialmente de estradas (Villanueva, 2009a, p. 171).

Já o que hoje chamamos Grupo Acciona tem sua origem decorrente de uma série de fusões envolvendo empresas de construção com o grupo Entrecanales y Távora, fundado em 1931 pelo engenheiro de caminhos¹⁰ José Entrecanales Ibarra e o empresário Manuel Távora –

⁶ Uma referência importante que também aborda o papel da diplomacia brasileira para o acesso de firmas a mercados internacionais são as memórias do ex-embaixador João Clemente Baena Soares. Ver D’Araujo, 2006.

⁷ O tema do intervencionismo estatal para a conformação de grupos nacionais com maior capacidade de projeção internacional foi bastante debatido, principalmente, a partir das formulações de Johnson (1999) sobre a análise do Estado japonês do pós-guerra enquanto um “Developmental State”. Para uma literatura mais atual, que se debruça sobre o tema da criação dos grupos campeões nacionais, ver: Aghion, 2011; Amsden, 2009. Para o caso brasileiro, consultar Coutinho, 2002.

⁸ As definições dos conceitos de internacionalização e transnacionalização variam de forma recorrente entre os mais diversos autores. R. D. Robinson opta por uma diferenciação que elenca três estágios, a depender do grau de inserção internacional da empresa. A empresa internacional consiste na primeira etapa, em que uma entidade nacional possui algumas atividades em outros países, não influenciando de forma decisiva os rumos da empresa; a empresa multinacional é marcada pela expansão de atuação por várias nacionalidades, tanto na esfera comercial quanto produtiva, mantendo, contudo, um centro nacional (dialogando aqui com a clássica perspectiva de Dunning); já a transnacional representa a “anacionalidade”, isto é, a empresa sem centro decisório nacional (Doelinger e Cavalcanti, 1979, p. 9). A despeito de julgarmos interessante o caráter didático da diferenciação de Robinson, divergimos aqui da sua concepção de anacionalidade das empresas transnacionais. Valemo-nos aqui, preferencialmente, da perspectiva de Dicken, para quem uma corporação transnacional é aquela que atinge um nível marcado por: coordenação e controle de vários estágios de cadeias produtivas em diferentes países; habilidade de tomar vantagens geográficas e políticas estatais para ampliar sua capacidade produtiva; flexibilidade geográfica para mudar suas fontes de operações entre diferentes localizações geográficas (Dicken, 1998, p. 177).

⁹ O conjunto de medidas econômicas adotadas nos anos 1960 e que ficaram conhecidos como “Plan de Estabilización” são fundamentais para não só entender a demanda de obras de infraestrutura que motiva o crescimento de empresas de engenharia espanholas, como também compreender seu processo de internacionalização. Sobre essa relação ver: Goñi, 2008; Rami, 2008.

¹⁰ A própria figura do engenheiro de caminhos é sintomática dessa relação umbilical entre grandes empreiteiras e o Estado espanhol. Até meados do século XX, os licenciados na “Escuela de Caminos, Canales y Puertos” tornavam-se membros do corpo de engenheiros do Estado. Inclusive a titulação dos membros era concedida no Ministério do Desenvolvimento. Antonio Durán, fundador da Dragados y Construcciones, assim como os fundadores de outras construtoras importantes, como Rafael del Pino y Moreno, do grupo Ferroviario, passaram pela universidade e tiveram uma atuação profissional junto ao Estado antes de ingressarem na iniciativa privada (Castaño e Soteldo, in Villanueva, 2017, p. 637; 744).

bastante próximo ao Rei D. Afonso XIII. A relação entre a empresa e o poder estatal se apresenta logo na reforma da Ponte de San Telmo – uma das primeiras obras de destaque da construtora –, em Sevilha, realizada por sugestão do próprio Rei, conforme apontado em seu site oficial (Acciona, A Acciona – Historia, s.d.).

Sobre a internacionalização das duas empresas, principalmente a partir dos anos 1960 – quando se conforma uma estrutura empresarial de expansão para o exterior projetando uma diversificação de riscos –, chama a atenção o fato de que a maior parte das licitações das quais participaram ser, justamente, em um grupo de países da órbita geopolítica espanhola: mundo árabe e, em maior grau, a América Latina (Villanueva, 2009b, p. 119). Entre 1966 e 1972, os países com mais contratos assinados por empresas espanholas são: Brasil (30), Argélia (24) e Argentina (8). Nos anos seguintes essa orientação geográfica se mantém: dos 381 contratos fechados entre 1966 e 1984, a imensa maioria se situam na América Latina, no continente africano e no Oriente Médio, conforme depreendemos da tabela abaixo baseada em um total de 362 contratos:

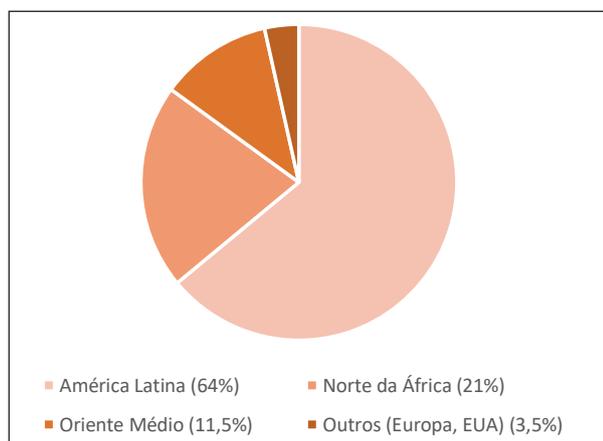


Gráfico 1. Contratos firmados por firmas espanholas por região em percentual. 1966-1984

(Gráfico de autoria do autor com base em dados de Moya, 2009, p. 100-105).

Logo, é aproveitando-se de uma expertise prévia dessas empresas de engenharia, especialmente a partir da construção de represas, que o Estado espanhol passa a estimular e oferecer apoios concretos para a internacionalização desses grupos, projetando um “impacto na imagem exterior espanhola” (Villanueva, 2009b, p. 122). Por extensão, ganharam destaque nesses apoios especialmente as áreas de influência geopolítica espanhola principais – América Latina, Oriente Médio e norte do continente africano. Dentre esses apoios concretos,

talvez um dos mais significativos tenha sido a criação de duas associações entre fins dos anos 1950 e começo dos 1960: a Tecniberia (Associação Espanhola de Empresas de Engenharia, Consultoria e Serviços Tecnológicos, em tradução) e a Seopan (Subgrupo de Empresas de Obras Públicas de Âmbito Nacional). Ambas são associações patronais de empresas de engenharia financiadas pelo Estado que contribuíram com as empresas ao representá-las ante a administração pública, mapear, estabelecer pontes de contato com países estrangeiros e buscar fontes de financiamento para obras (Goñi, 2008, p. 140; Villanueva, 2019b, p. 117). A própria existência de associações promovendo a interlocução entre Estado e empreiteiras é sintomático do grau de complexidade que haviam atingido as empreiteiras espanholas já nos anos 1960.

Outro aspecto em comum dessa comparação recai na busca por maior concentração de capital mediante diversificação de práticas empresariais em cenários de crises de acumulação. Em 1979, mesmo ano de sua primeira obra internacional, é criada a Odebrecht Perfurações Ltda., responsável pela perfuração de poços de petróleo, quando a CNO adquire 1/3 do capital da CPC (Companhia Petroquímica Camaçari), marcando o ingresso do Grupo no setor petroquímico. Com as empresas espanholas não é diferente. Embora já nos anos 1990 observemos a entrada dos grupos espanhóis em outros negócios – energia, em especial –, é sintomático dessa “reorientação” o ano de 2005, quando a Nueva Entrecanales, Cubiertas, Servicios y Obras (NECSO) se torna Acciona. Mais que uma mudança de nome, o processo representou uma tentativa de mudança de imagem do grupo, que busca se associar a práticas de “sustentabilidade e responsabilidade social” aproximando investimentos na produção de “energia limpa” com investimentos realizados em obras de infraestrutura (Acciona, A Acciona – Historia, s.d.;).

Assim, embora tratemos de grupos empresariais oriundos de diferentes países e regiões do globo, uma prévia análise do histórico dessas empresas indica aspectos próximos de significados mais amplos que uma mera “coincidência”. As três: (a) iniciam sua trajetória entre os anos 1930 e 1940 com um cartel de obras eminentemente regional; (b) após consolidações nacionais enquanto empresas líderes do setor das grandes obras, partem para um processo de internacionalização e diversificação como formas de ampliar sua acumulação de capital – as espanholas, com mais força, em meados dos anos 1960 e a CNO a partir de 1979; (c) também em uma transição dos anos 1970 e 1980, assistimos a um processo de conversão dos grupos construtores em holdings, a partir da aquisição de outras empresas e a entrada em novas áreas de negócios; (d) por fim, ao longo dos anos 1990 e 2000, os grupos ampliam sua atuação internacional e se convertem em

conglomerados transnacionais (Acciona, A Acciona – Historia, s.d.; Moura, 2020; Villanueva, 2009a).

E não só: os indícios de um amálgama entre vínculos pessoais estabelecidos através de engenheiros formados em universidades estatais e que ocupavam cargos públicos; financiamentos do Estado; estímulos a partir de obras públicas; criação de associações responsáveis pela interlocução e promoção de empresas no exterior, despontam como uma possível chave de proposta analítica, ao sinalizar na direção de uma forte atuação estatal nesse processo.

Dessa maneira, e não deixando de particularizar processos históricos, é possível identificar elementos que dão conta de apontar para um *modus operandi* característico dessas construtoras, o que justificaria uma abordagem mais global do fenômeno.

Considerações finais

Tendo em vista se tratar de uma pesquisa em andamento, o que aqui se toma são, ainda, resultados preliminares. Em primeiro lugar, é importante reforçar os aspectos que permitem o desenvolvimento de um estudo comparativo entre as empresas aqui abordadas. Embora distantes geograficamente, nota-se que o processo histórico dessas empreiteiras guarda semelhanças de curso significativas: fundação enquanto empresas familiares; consolidação nacional; diversificação e internacionalização entre os anos 1960 e 1970; constituição enquanto holdings globais.

Mas não só: o aporte conferido pelos seus respectivos Estados nacionais foi de fundamental importância nesse movimento de internacionalização e consolidação de suas marcas. Tanto CNO quanto Dragados y Construcciones e Acciona operaram, principalmente, sob a órbita geopolítica de seus Estados nacionais. E esmiuçar esses vínculos é tarefa determinante para uma pesquisa que se proponha a analisar historicamente esses agentes capitalistas.

É nessa seara que os aportes conferidos pela História Global são de fundamental importância para a pesquisa. Ao identificar elementos passíveis de comparação e, constantemente, trabalhar com a interconexão entre o global e o particular, conseguimos mais que visualizar as empreiteiras enquanto agentes dotados de “boas” ou “más” escolhas, mas sim como agentes capitalistas que, a partir de suas relações junto aos seus Estados nacionais, projetam-se internacionalmente. Por fim, pretendemos contribuir com a valorização de uma análise crítica e plural sobre as fontes empresariais, de forma a não aceitar paradigmas que considerem as empresas entidades apartadas de uma totalidade socioeconômica.

Referências

- AGHION, P. 2011. Some Thoughts on Industrial Policy and Growth. In: FALCK, O.; GOLLIER, C.; WOESMANN, L. *Industrial Policy for National Champions*. Cambridge, The MIT Press, p. 13-31. (CESIFO Seminar Series).
- AMIN, S. 2010. *Global History: A View from the South*. Oxford, Pambazuka Press.
- AMIN, S. 2021. *O eurocentrismo: crítica de uma ideologia*. São Paulo, Lavrapalavra Edição.
- AMSDEN, A. H. 2009. *A ascensão do “resto”: os desafios ao Ocidente de economias com industrialização tardia*. São Paulo, Editora UNESP.
- ARRIGHI, G. 1997. *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis, Editora Vozes.
- BIELSCHOWSKY, R. 2004. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro, Contraponto.
- CAMPOS, P. H. P. 2015. *Estranhas catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar (1964-1988)*. Rio de Janeiro, EDUFF.
- CAMPOS, P. H. P. 2014. O processo de transnacionalização das empreiteiras brasileiras, 1969-2010: uma abordagem quantitativa. *Tensões Mundiais*, Fortaleza, **10**(18/19):103-123.
- CONRAD, Sebastian. 2016. *What Is Global History?* Oxford, UK, Princeton University Press.
- CASTAÑO, B. 2017. José Entrecanales Ibarra. In: VILLANUEVA, E. T. *Cien empresarios madrileños*. Madrid, Lid Editorial.
- COUTINHO, L. G. 2002. Marcos e desafios de uma política industrial contemporânea. In: CASTRO, A. C. (org.). *Desenvolvimento em debate: painéis do desenvolvimento brasileiro I*. Rio de Janeiro, Editora Mauad, vol. 2, p. 191-209.
- D'ARAUJO, M. C. (org.). 2006. *João Clemente Baena Soares: sem medo da diplomacia*. Depoimento ao CPDOC. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- D'ARAUJO, M. C.; CASTRO, C. 1997. *Ernesto Geisel*. Rio de Janeiro, FGV.
- DICKEN, P. 1998. *Global Shift: Transforming the World Economy*. New York, The Guilford Press.
- DOELINGER, C. Von; CAVALCANTI, L. C. 1979. *Empresas multinacionais na indústria brasileira*. Rio de Janeiro, IPEA.
- DRAIBE, S. 1985. *Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- FERRAZ FILHO, G. T. 1981. *A transnacionalização da grande engenharia brasileira*. Campinas, SP. Dissertação de Mestrado em Economia. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 327 p.
- GOÑI, M. G. 2008. La internacionalización de los servicios de ingeniería en España. *ECE: Revista de Economía*, 844:139-154.
- GRUZINSKI, S. 2016. How to Be a Global Historian. Public Books. Disponível em: <http://www.publicbooks.org/nonfiction/how-to-be-a-global-historian>. Acesso em: 18/07/2022.
- GUERREIRO, R. 1992. *S. Lembranças de um empregado do Itamaraty*. São Paulo, Siciliano.
- HOBBSAWM, E. J. 2019. *Sobre História*. Trad. Cid Knipel Moreira. São Paulo, Companhia das Letras.
- JOHNSON, C. 1999. Developmental State: Odyssey of a Concept. In: WOO-CUMINGS, M. *The Developmental State*. New York, Cornell University Press, p. 32-61.
- LAZZARINI, S. G. 2018. *Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões*. São Paulo, Bei Editora.
- LOBO, E. L. 1997. História Empresarial. In: CARDOSO, C.F.; VAINFAS, R. *Domínios da História: ensaios de teoria e metodologia*. Rio de Janeiro, Editora Campus. p. 217-239.
- MOURA, P. G. 2020. *A internacionalização da Construtora Norberto*

- Odebrecht: desenvolvimento e integração latino-americana*. São Paulo, SP. Dissertação de Mestrado em Cultura e identidades brasileiras. Universidade de São Paulo, 185 p.
- MOURA, P. G. 2021. Internacionalização de empresas no mundo periférico: um estudo de caso da Construtora Norberto Odebrecht. *Esboços*, Florianópolis, **28**(49):854-875.
- MORELLI, Alexandre. Vida (e morte?) da História Global. 2017. *Revista Estudos Históricos*, **30**(60):5-16.
- MOYA, A. A. 2009. Los inicios de la internacionalización de la ingeniería española, 1950 – 1995. *ICE: Revista de Economía*, 849:97-112.
- RAMÍREZ, L. V. 2008. El proceso de internacionalización de la empresa española y el apoyo oficial: un recuento. *ICE: Revista de Economía*, 849:55-64.
- RIOJAS, C.; RINKE, S. (coord.) 2016. *Historia global: perspectivas y tensiones*. Guadalajara, Instituto de Estudios Latino-Americanos.
- SAMARA, E. de M.; TUPY, I. S. S. 2010. *História e documento: metodologia de pesquisa*. Belo Horizonte, Autêntica Editora.
- SANTOS, J. J. G. 2015. Os arquitetos da história global: trajetórias de pesquisa. *História e Historiografia*, 18:289-294.
- SOTELDO, M. C. C. 2017. Rafael del Pino y Moreno. In: VILLANUEVA, E. T. *Cien empresarios madrileños*. Madrid, Lid Editorial.
- VILAR, P. 1982. *Desenvolvimento económico e análise histórica*. Lisboa, Editorial Presença.
- VILLANUEVA, E. T. 2009a. Las grandes empresas constructoras españolas: Crecimiento e internacionalización en la segunda mitad del siglo XX. *ICE: Revista de Economía*, 849:113-127.
- VILLANUEVA, E. T. 2009b. La internacionalización de dos grandes empresas constructoras españolas: FC y Dragados (c. 1960-1992). *Revista de Historia Industrial*, 40:155-187.
- VILLANUEVA, E. T. 2017. *Cien empresarios madrileños*. Madrid, Lid Editorial.
- WALLERSTEIN, Immanuel. 1974. *The Modern World-system*. Vol. I. New York, Academic Press.
- WEINSTEIN, B. 2013. Pensando a história fora da nação: a historiografia da América Latina e o viés transnacional. *Revista Eletrônica da Anphlac*, 14:9-36.
- YIN, R. 1989. *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks, CA, Sage Publications.

Documentos e fontes primárias

- ACCIONA. A Acciona - Historia. Disponível em: <https://www.acciona.com/es/sobre-acciona/historia/>. Acesso em: 25/03/2021.
- FUNDAÇÃO DOM CABRAL. *Ranking FDC das multinacionais brasileiras*. São Paulo, Fundação Dom Cabral, 2008. 16 f. Relatório de pesquisa FDC.
- LCA CONSULTORIA. *Exportação de Serviços de Engenharia no Brasil: benefícios para a economia brasileira e mecanismos de apoio*. São Paulo, jan. 2014.
- SEOPAN. *Spanish Infrastructure Companies Leading Complex Projects Worldwide*. Madrid, out. 2020.
- REVISTA ODEBRECHT INFORMA. Salvador, n. 25, 1980.
- REVISTA ODEBRECHT INFORMA. Salvador, n. 61, 1988.
- REVISTA ODEBRECHT INFORMA. Salvador, n. 41, 1994.

Submetido em: 10/02/2022

Aceito em: 23/07/2022