

A ODEBRECHT E A FORMAÇÃO DO ESTADO ANGOLANO (1984-2015)

<http://dx.doi.org/10.25091/S01013300202000010007>

MATHIAS ALENCASTRO*

RESUMO

Este artigo explora a trajetória da Odebrecht em Angola no contexto da relação histórica entre multinacionais e o Estado africano desde a chegada da empresa ao país nos anos 1980 até a crise de 2015. O texto oferece uma perspectiva original sobre as relações entre Estado e multinacionais, relevante para acadêmicos que estudam as relações entre Brasil e África.

PALAVRAS-CHAVE: Angola; Odebrecht; relações Brasil-África; cooperação Sul-Sul; formação do Estado; multinacionais.

Odebrecht and the Formation of the Angolan State (1984-2015)

ABSTRACT

This article explores the trajectory of Odebrecht in Angola between 1980s and 2015. It draws on the premise that colonial and post-colonial leaders instrumentalize multinationals in order to meet their domestic goals. The article offers an original perspective on relations between the State and multinational corporations that is relevant to academic studies on the relations between Brazil and Africa.

KEYWORDS: Angola; Odebrecht; Brazil-Africa relations; South-South cooperation; State formation; multinational corporations.

[*] Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, São Paulo, SP, Brasil.
E-mail: m.dealencastro@gmail.com

INTRODUÇÃO

Este artigo explora a trajetória da Odebrecht em Angola no contexto da relação histórica entre multinacionais e o Estado africano desde a chegada da empresa no país, em 1980, até 2015, quando a crise política e econômica comprometeu o projeto africanista. Logo que desembarcou no país, ainda durante a guerra, a empresa desenvolveu parcerias com o Estado angolano nos estratégicos setores de diamantes e energia. Com a assinatura dos acordos de paz de Bicesse, em 2002, envolveu-se em todos os domínios do projeto de reconstrução nacional lançado pelo Estado angolano. Em 2015, pouco antes do colapso da economia angolana, a Odebrecht era a maior empregadora privada nacional, a principal beneficiária de créditos do Ministério das Obras Públicas e receptora de finan-

ciamento público brasileiro. A empresa estava envolvida em um número incontável de setores, da gestão de uma cadeia de supermercados até a exploração de diamantes.

O caso da Odebrecht em Angola tem sido citado em diversos estudos sobre as relações entre Brasil e África. Esses estudos analisam o papel do Estado brasileiro na inserção da empreiteira em Angola, na ampliação de seus negócios durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-10) e na forma como ela desenvolve suas atividades, em nível doméstico e internacional (Musacchio; Lazzarini, 2014). No entanto, poucos trabalhos examinaram a presença da Odebrecht sob a perspectiva das elites políticas locais e, mais amplamente, no contexto da trajetória histórica das relações entre o Estado angolano e as multinacionais. Essa lacuna é significativa, tendo em conta que, durante quase trinta anos, a Odebrecht produziu muito mais que lucros: ela conquistou territórios e administrou setores econômicos em aliança com o Estado angolano, que perpetuou e estendeu seu poder nesse mesmo processo.

Foi possível chegar a tal conclusão a partir do estudo de arquivos e de pesquisa de campo. Este artigo também sublinha o papel determinante do Estado angolano na forma como a Odebrecht atuou no país. Alinha-se, assim, à literatura sobre a formação do Estado africano que desafia a noção de que o poder de empresas privadas é necessariamente sinônimo de fraqueza ou ausência do poder público, mostrando que, ao contrário, os Estados instrumentalizam as empresas de acordo com suas prioridades.

Os próximos parágrafos situam a análise da Odebrecht em Angola no âmbito da literatura de história e ciência política sobre as relações entre o setor privado e os Estados africanos. Depois de estabelecida a natureza truncada dos Estados coloniais e pós-coloniais africanos em relação ao tipo ideal europeu, serão discutidas as formas como seus governantes superaram as limitações desses Estados instrumentalizando atores privados, entre eles as multinacionais. Em seguida, uma análise da literatura que identifica o caráter mutuamente benéfico da associação entre Estados africanos e multinacionais servirá de ponto de partida para um exame historiográfico do caso angolano.

O SETOR PRIVADO COMO INSTRUMENTO DO ESTADO AFRICANO

É ponto assente na literatura de ciência política que os Estados africanos divergem significativamente do tipo ideal do Estado, caracterizado por territórios organizados, homogeneidade social e monopólio da violência por um agente central (Weber, 1949). Esses aspectos nunca se tornaram realidade em razão do ambiente excepcional que marcou a emergência da forma Estado no continente. De fato,

as instituições coloniais, implementadas à força em sociedades que tinham pouco em comum com as europeias, assumiram rapidamente uma dimensão teleológica — a ideia de Estado como última forma de organização da vida política importava tanto ou mais que sua realização (Schlichte, 2005).

Na África, os arquitetos do colonialismo europeu instituíram uma versão minimalista do Estado europeu. O Estado africano concebido por eles projetava poder de forma “gradual”: o controle formal era exercido nas capitais e nos espaços de importância vital, enquanto a autoridade pública nas áreas rurais era altamente variável (Herbst, 2000, p. 94).

Independentemente dessa realidade empírica, os líderes que chegaram ao poder com a independência das colônias nos anos 1960 e 1970 não tiveram escolha senão aderir às regras do sistema internacional, formatado para lidar exclusivamente com Estados. Nesse processo, os Estados coloniais deram lugar a “leviatãs mancos” pós-coloniais, caracterizados por lacunas fundamentais em termos de soberania, legitimidade e representação (Callaghy, 1987, p. 102). Desprovidos de “soberania positiva” para constituir um governo “civil e efetivo”, os Estados africanos tornaram-se, nas palavras de Robert Jackson, “quase-Estados” que dependem de sua “soberania negativa” — a legitimidade decorrente do reconhecimento internacional — para sustentar-se domesticamente (1987, p. 529).

Apesar desse distanciamento em relação ao tipo ideal europeu, autores divergem sobre o impacto disso na capacidade dos Estados africanos de projetar poder. Enquanto alguns afirmam que a natureza truncada do Estado colonial está na origem da crise contínua e estrutural dos Estados pós-coloniais, que flertam com o “colapso” e “fracasso” (Rotberg, 2010), outros, inspirados pelo trabalho pioneiro de Béatrice Hibou, afirmam que os governantes africanos conseguiram consolidar sua autoridade recorrendo a certas “técnicas de governo” (Mbembe, 2001, p. 78).

Hibou baseia-se na discussão de Max Weber sobre a formação do Estado moderno, que levou em consideração as tentativas de Estados pré-modernos de expandir controle por meio da aliança com atores não estatais. Weber argumenta que, em situações de fraca burocratização e de limitado aparato administrativo, o Estado pode recorrer a uma técnica de governo usada por impérios e Estados feudais, que consiste na delegação de autoridades coercitivas e extrativistas comumente atribuídas ao poder público. Weber via nessa prática, que ele apelidava de *Verpachtung*, um mal necessário para os Estados pré-modernos e modernos, destinado a tornar-se obsoleto com o progresso do aparato estatal. No entanto, Hibou, que recorre ao termo francês *décharge*, defende que, diante das fraquezas institucionais, líderes dos Estados

coloniais e pós-coloniais africanos desenharam novas formas de governo a partir dessa antiga técnica de governação.

Para Achille Mbembe, o uso recorrente desse instrumento levou à emergência de “modos de poder originais” no continente africano, sendo o principal deles o “governo privado indireto”. Embora carentes de capacidade administrativa, os Estados coloniais africanos mantinham e expandiam controle recorrendo a atores não estatais, a quem atribuíam parte do poder soberano (Mbembe, 2001). Nas palavras de Bruce Berman, o período entre o último quarto do século XIX e a Segunda Guerra Mundial foi marcado pela delegação “quase sistemática” das funções do Estado para autoridades não estatais (Berman, 1998).

Outra noção que ajuda a entender o desempenho dos atores não estatais na evolução do Estado africano é o conceito de *gatekeeper* desenvolvido por Frederick Cooper (2002). O autor descreve o Estado africano como, essencialmente, um interlocutor entre as esferas externa e doméstica. Privado da força institucional de sua contraparte europeia, o Estado africano possui, no entanto, a capacidade de criar, manter ou alterar o enquadramento legal que regula a entrada de capital estrangeiro em seu território. O controle dos recursos externos na construção política interna, identificado por Cooper, também é um elemento constitutivo do que Jean-François Bayart (1999) chama de “extraversão” do Estado africano, em referência a sua condição precária, mas instrumental, de interface entre a África e a economia global no sentido braudeliano da longa duração. Esses conceitos inter-relacionados oferecem um quadro teórico para o estudo do papel dos atores não estatais na origem e no desenvolvimento do Estado africano, tanto no período colonial como no pós-colonial.

No que diz respeito especificamente às multinacionais, a pesquisa acadêmica sublinha como elas agiram de forma complementar com o Estado africano. A atuação fundadora das empresas privadas na expansão colonial das potências europeias é mais conhecida a partir do caso da Companhia das Índias. Constituída em 1600, ela assumiu poderes militares, financeiros e diplomáticos no sul do Punjab e no oeste da Índia, ampliando a autoridade britânica na região. Na África, as companhias desembarcaram com seu aparato administrativo, tecnológico e financeiro para apoiar os Estados coloniais. Em troca da expansão da autoridade do Estado decorrente de operações militares por elas apoiadas, as empresas recebiam o consentimento imprescindível da autoridade soberana para o demorado processo de exploração dos recursos naturais (Austen, 1987, p. 123, Coquery-Vidrovitch, 1973, p. 72).

Companhias como a Companhia Britânica da África do Sul, liderada por Cecil Rhodes e operante no norte da atual África do Sul, tinham total liberdade para assinar tratados com autoridades locais, lançar

investidas militares, estabelecer administrações e erguer infraestrutura, assumindo a vanguarda da expansão do Império colonial. Outras companhias, como o Estado Livre do Congo, recebiam parcelas inteiras do território colonial e formavam o que Mbembe chama de governo indireto privado. A aliança do Estado Livre do Congo com o projeto colonial conduzido pelo rei Leopoldo II acelerou o desenvolvimento da infraestrutura e da exploração de recursos naturais. No entanto, seu enorme custo humano suscitou a primeira grande controvérsia na Europa sobre a exploração colonial em outros continentes no começo do século XX (Austen, 1987). Independentemente de seu sucesso ou fracasso, as companhias privadas incorporaram vastos territórios dentro da administração colonial. Ainda mais importante, os Estados coloniais ditaram, em última instância, os termos da expansão do setor privado, definindo as modalidades de sua entrada e outorgando ou revogando poderes segundo suas próprias ambições, necessidades e estratégias (Gide, 1927).

As empresas privadas continuaram atuando como braço armado, administrativo e fiscal até a independência, quando os Estados africanos, impulsionados pela ideologia e pela necessidade de ganhar apoio popular, recorreram ao instrumento da nacionalização para ampliar seu controle direto sobre o território. A experiência estatizante, contudo, foi interrompida rapidamente em razão do declínio econômico dos anos 1970 e da crise da dívida que colocou quase todos os governos africanos sob a tutela das instituições financeiras internacionais (Van de Walle, 2001). Forçados a transferir as empresas nacionalizadas de volta para o setor privado, os líderes pós-coloniais aproveitaram a exigência da privatização para reativar o instrumento weberiano de *Verpachtung*. Segundo Hibou (2004), a privatização no contexto africano dos anos 1980 e 1990 deve ser entendida como um meio de estender o poder para além das instituições formais na sociedade e na economia, e não como um meio de libertar a sociedade e a economia do poder do Estado.

No que pode parecer um paradoxo, o processo de privatização das companhias públicas nos anos 1980 e 1990 reforçou a posição do Estado como entidade regulatória central. Isso porque as elites multiplicaram os pontos de controle do capital estrangeiro, por exemplo, ao criar inúmeras agências regulatórias, a fim de maximizar a renda. Por fim, continuaram a estabelecer governos privados indiretos em alianças com multinacionais, que asseguraram a administração fiscal, tecnológica e militar de regiões sensíveis (Hönke, 2010).

Crucialmente, a análise da privatização como um processo de reconversão das elites no poder revela que a preeminência das empresas privadas no desenvolvimento do Estado africano não é apenas uma decorrência de suas lacunas estruturais ou da ingerência

“imperialista” do capital internacional. Ela é principalmente o resultado de decisões deliberadas dos líderes coloniais e pós-coloniais, responsáveis pela perpetuação da extravessão do Estado africano. No estudo das relações entre o Estado e o setor privado, a ação dos governantes africanos é central.

A literatura sobre Estados africanos aqui discutida teve pouca influência na historiografia de Angola até recentemente. Nem tudo pode ser explicado pela óbvia limitação material — Angola esteve mergulhada numa guerra civil entre 1975 e 2002 — e política — o governo desconfia da atividade de pesquisadores. Só há pouco os historiadores rebateram uma compreensão truncada da economia política de Angola, que predominou durante quase meio século. Richard Hammond (1966) caracterizou o colonialismo português no século XIX e no começo do século XX como a busca nacionalista e fundamentalmente “não econômica” de um Estado europeu empobrecido e fraco. Só nos anos 1980 William Gervase Clarence-Smith (1985) desafiou essa tese, classificando o imperialismo “não econômico” de “mito”.

Desde então, pesquisadores passaram a concordar que considerações econômicas determinaram quase toda a política da era colonial em Angola. As consequências econômicas ruinosas da Primeira Guerra Mundial obrigaram a Primeira República Portuguesa (1910-26) a iniciar uma fase desenvolvimentista na Colônia, também conhecida como regime dos altos-comissários, que continuou no início da ditadura salazarista (1926-30) (Bethencourt; Chaudhuri, 1998). A política monetária imposta na colônia de Angola durante a primeira fase do Estado Novo (1930-42) não impediu a chegada de poderosos investidores estrangeiros, em contradição com o “nacionalismo econômico” promovido por Salazar no Ato Colonial de 1933 (Clarence-Smith, 1985).

Embora Angola tenha largado atrás das colônias britânicas e francesas, que lançaram um processo rápido e massivo de desenvolvimento logo após a Segunda Guerra Mundial, Portugal recuperou o tempo perdido nos anos 1960 por meio de iniciativas para promover o crescimento econômico e facilitar a exploração colonial. Os investidores estrangeiros desembarcaram em massa na colônia, cuja economia cresceu em termos nominais 11% ao ano, a despeito da guerra anti-colonial desencadeada em 1961 (Ferreira, 1999, p. 193). Na véspera da independência, a colônia tinha uma economia diversificada e um setor industrial promissor.

No entanto, esforços para sublinhar a dimensão estruturante das empresas na formação econômica de Angola são limitados a estudos sobre as condições de trabalho nas empresas coloniais (Keese, 2003). A quase totalidade dos estudos sobre as multinacionais no período pós-colonial tem como foco o todo-poderoso setor petrolí-

fero, em virtude da preponderância da petrolífera estatal Sonangol na política angolana pós-colonial. O setor diamantífero surge como uma das raras exceções. O Estado colonial e pós-colonial nunca deixou de recorrer à iniciativa privada para controlar as regiões ricas em diamantes, nas províncias de Lunda Norte e Lunda Sul (Alencastro, 2014). Durante quase todo o século XX, o setor diamantífero desempenhou, de formas diferentes, as funções do Estado na região, tornando-se um mediador entre a população local e o poder público. Porque ele estabelece, em um caso específico, o caráter simbiótico entre o Estado e o setor privado na longa duração, esse estudo é particularmente importante para entender a forma como a Odebrecht inseriu-se em Angola (idem, *ibidem*).

Antes de examinar o caso particular das relações entre a empreiteira e o Estado angolano, e da forma como elas contribuíram para definir as relações entre Brasil e Angola, é importante lembrar que o Estado pós-colonial angolano tem especificidades importantes. Este, no espectro mais amplo de Estados-tipos descritos no sistema internacional africano, deve ser entendido como uma versão extremada de sistema presidencialista, na qual o chefe de Estado instrumentaliza o setor público e o privado para concentrar autoridade em suas mãos. Por essas razões, o Estado angolano presidencialista é mais poderoso que muitos Estados pouco institucionalizados na África.

O presidencialismo extremado é a consequência de um processo de centralização do poder que atravessa o período analisado neste artigo. Nos anos 1980, a Presidência já havia abandonado os princípios marxistas-leninistas e flertava abertamente com investidores internacionais. A liberalização da economia, que estava na agenda desde meados dos anos 1980, mas só começou a materializar-se em 1987, foi o mote para a consolidação do poder político em torno do presidente Dos Santos e de seus aliados no aparelho militar.

Estudos analisam os mecanismos que teriam permitido a distribuição da renda de petróleo e diamantes de uma perspectiva institucional, levando a uma “acumulação gótica de riqueza” nos anos 1990 (Vallée, 2008). Eles enfatizam a relevância da indústria de petróleo, que permitiu ao Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) tomar o controle das instituições formais do país, eliminando os outros centros de poder pelo caminho. A máquina partidária, por exemplo, ainda que importante durante o mandato de Agostinho Neto (1975-79), foi excluída do processo decisório por José Eduardo dos Santos (1979-2017). O presidente passou a concentrar todo o poder a partir dos anos 1990. Seus familiares e aliados mais próximos controlavam todos os ministérios e órgãos da administração pública.

Com a Presidência no centro do poder, o regime tornou-se uma “rede multitentacular conectando o poder político com o mundo eco-

nômico” (Pinto de Andrade, 2009). Numa dinâmica característica dos petroestados, as instituições públicas foram postas a serviço da rede de poder do MPLA, diretamente subordinado à Presidência. A presença de quadros do partido era uma condição para qualquer atividade empresarial no país. E a principal consequência da apropriação das esferas públicas e privadas era a dispersão de poder discricionário entre uma miríade de unidades, cada uma oferecendo uma oportunidade para a distribuição de recursos.

No entanto, embora a política de controle de recursos naturais tenha mudado de maneira considerável nesse processo de concentração de poderes, a Presidência não alterou fundamentalmente o relacionamento do Estado com o setor privado. O governo angolano continuou atribuindo algumas de suas funções vitais a empresas como a Odebrecht.

A ODEBRECHT E A CONSOLIDAÇÃO DO ESTADO ANGOLANO (1984-2017)

Esta seção busca demonstrar como a Odebrecht contribuiu para a consolidação da autoridade territorial do Estado angolano em troca de acesso a setores-chave da economia. Dois períodos são analisados. O primeiro, marcado pela guerra civil, começa em meados dos anos 1980 com a chegada da Odebrecht em Angola e termina com a assinatura do acordo de paz de Bicesse em 2002. O segundo período inicia com o lançamento do projeto de “reconstrução nacional” comandado pela Presidência em 2003 e acaba em 2015, quando uma série de mudanças políticas no Brasil e em Angola comprometem o arranjo histórico entre o Estado angolano e a Odebrecht. Antes de prosseguir, vale referir que o papel do governo brasileiro nesse arranjo foge ao escopo deste artigo.

A conquista (1984-2002)

Destacam-se dois projetos da Odebrecht durante esse período. O primeiro, a barragem de Capanda, encravada na província de Malange, assumiu uma dimensão mitológica para as relações contemporâneas entre Brasil e Angola. A história dos funcionários da Odebrecht em Capanda é lembrada até hoje dentro da empresa como uma lenda. Se olharmos exclusivamente para o projeto de engenharia, a construção da barragem revelou-se um fiasco. Lançada em 1987 e completada em 2004, depois de orçamentos e prazos terem sido estendidos inúmeras vezes, continua sofrendo de insuperáveis problemas de manutenção. Politicamente, no entanto, o empreendimento cumpriu seus objetivos muito antes de ter entrado em funcionamento. Para a Odebrecht, o investimento na barragem foi o “bilhete de entrada” que garantiu o acesso ao círculo íntimo da Presidência angolana. Para a Presidência

[1] O autor visitou a barragem e entrevistou funcionários brasileiros e angolanos da empresa, em janeiro de 2012. Num primeiro momento, em abril de 1991, a Odebrecht tentou ajudar o Estado a estabilizar a barragem de Capanda, mas a operação foi interrompida poucos meses depois, em decorrência de um ataque dos rebeldes da Unita. Rumores sobre os problemas estruturais da barragem abundam em Angola. Em 2012, o ministro da Energia e Água, João Baptista Borges, confirmou ao *Novo Jornal* que a barragem tinha passado por reparações profundas logo depois de sua inauguração.

[2] O tráfico de diamantes controlado pela Unita passou de US\$ 4 milhões a US\$ 20 milhões entre 1984 e 1992 (International Business Publications, 2012, p. 74).

angolana, a barragem de Capanda contribuiu decisivamente para melhorar sua posição aos olhos do mercado internacional.¹

A segunda mais importante intervenção da Odebrecht durante a guerra, a que mais interessa ao argumento geral deste texto, deve ser entendida como uma decorrência do investimento da empresa na barragem de Capanda. Pouco depois do basilar mês de setembro de 1992, quando a guerra civil eclodiu numa escala até então nunca vista, a União Nacional para a Independência Total de Angola (Unita) passou a controlar cerca de 80% do território nacional. A ocupação das províncias de Lunda Norte e Lunda Sul conferiu aos rebeldes o controle quase completo do comércio de diamantes, sua principal fonte de renda (International Business Publications, 2012, p. 74).²

As províncias da Lunda Norte e da Lunda Sul têm uma longa história de ocupação pelo setor privado. Tanto o governo do MPLA como as autoridades coloniais que o precederam recorreram a empresas multinacionais para controlar a região, irremediavelmente instável em razão de disputas decorrentes de ser uma região de fronteira com a atual República Democrática do Congo, abundante em diamantes de acesso fácil a garimpeiros e com grande população Chokwe, tradicionalmente insubordinada ao governo central. Em 1917, o governo colonial português criou a empresa Diamantes de Angola (Diamang) em parceria com diversos investidores estrangeiros. Durante o Estado Novo português, a Diamang conquistou poderes administrativos, fiscais, trabalhistas e militares, e passou a operar como um “Estado dentro do Estado”. Esses poderes permaneceram praticamente intactos durante o período de transformação política e social que começou em 1961, com o advento tanto da luta anticolonial, por um lado, quanto da política desenvolvimentista do Estado colonial, por outro, e culminou em 1976 com adoção de uma agenda marxista-leninista pelo governo pós-colonial angolano (Alencastro, 2014).

A partir dos anos 1980, o setor privado começou a perder poder nas Lundas por causa não apenas da intensificação do conflito, mas também e sobretudo da degradação de sua capacidade operacional. Em 1988, no âmbito das políticas de nacionalização em massa, uma *holding* de capital angolano denominada Empresa de Diamantes (Endiama) substituiu a Diamang. Desprovida do capital humano, financeiro e tecnológico de sua predecessora, a Endiama, assolada por deficiências estruturais, é parcialmente responsável pela tomada do setor diamantífero pelos rebeldes.

Nesse contexto, a entrada da Odebrecht deve ser entendida como uma tentativa por parte do Estado angolano de *restabelecer o governo privado indireto*, no sentido cunhado por Mbembe, indispensável para a governabilidade das províncias desde o começo do século. Crucial para compreender esse processo é a Lei dos Diamantes promulgada

em 1994, que transferiu à Presidência a autoridade de atribuir licenças para os operadores internacionais. Ao arrogar-se o direito de manejar o último instrumento de interferência soberana do qual o Estado dispunha nas Lundas, o governo de José Eduardo dos Santos reinstituiu o princípio de *Verpachtung*, atribuindo a diversas empresas privadas a tarefa de ocupar, administrar e extrair os diamantes nas regiões ocupadas pela guerrilha.

A Odebrecht pilotou o mais bem-sucedido consórcio oriundo desse processo, a Sociedade Mineira de Catoca (SMC), a partir de 1993.³ Conquistada depois de uma operação de guerra em que a Odebrecht aliou-se a forças militares para ocupar a mina, a SMC operou durante quase uma década como uma fortaleza, em completa autonomia em relação ao resto da província. O controle da mina, outrora conhecida como “o bolso”, pela presença de centenas de garimpeiros, foi decisivo para interromper o tráfico ilegal de diamantes que alimentava a guerrilha da Unita (Hodges, 2001). Catoca, hoje, é a primeira mina de diamante em exploração em Angola e a quarta do mundo. Segundo relatório de 2014, vendeu 82 milhões de quilates, respondendo por 84,7% do volume de produção em Angola, e teve um lucro líquido de US\$ 126 milhões. Não menos importante, a SMC também serviu para redirecionar a renda do setor diamantífero para grupos ligados à Presidência. A empresa responsável pela venda dos diamantes extraídos no mercado internacional, a Lev Leviev, manteve, durante anos, diferentes parcerias com as empresas ligadas a Isabel dos Santos, filha do então presidente angolano (Alencastro, 2014).⁴

Em suma, a função dos dois projetos de Catoca e Capanda ia muito além da criação de riqueza. Graças à hidrelétrica de Capanda, o Estado angolano conseguiu reafirmar sua soberania numa região altamente disputada justamente quando seus dias pareciam contados aos olhos dos investidores internacionais. Por meio da conquista da mina de Catoca, o governo iniciou uma operação de resgate do setor diamantífero, que culminou com o isolamento econômico da Unita e, pouco depois, o término da guerra civil. Em outras palavras, a Odebrecht foi bem-sucedida em Angola porque soube colocar-se a serviço dos objetivos políticos e militares do Estado angolano. Nesse sentido, a relação da empresa com o Estado angolano insere-se na continuidade da relação entre empresas privadas e Estados africanos descrita na seção anterior.

No fim da guerra, a relação coconstitutiva entre Odebrecht e governo angolano era plenamente assumida pelas duas partes. A empresa era a principal financiadora da Fundação José Eduardo dos Santos, uma entidade filantrópica controlada pela família do presidente. Em artigo seminal, Christine Messiant (2001) demonstrou que a instituição servia, na realidade, para receber contribuições ilí-

[3] Este artigo não se propõe catalogar todas as atividades da Odebrecht em Angola, e esta seção enfoca o empreendimento de Catoca. Porém, vale referir que a Odebrecht lançou diversas outras operações no setor de diamantes, todas contribuindo para o mesmo objetivo: desidratar o mercado informal. Uma delas, a Sociedade de Desenvolvimento Mineiro (SDM), instituída em 1995 para assumir as operações de Luzamba, esteve no centro de um escândalo de violações de direitos humanos nos anos 2000. Segundo o jornalista investigativo angolano Rafael Marques, com base no relato de ativistas locais, empresas paramilitares que garantiam a segurança da mina brutalizavam os garimpeiros.

[4] Enquanto a Odebrecht era responsável pelos recursos humanos, o grupo estatal russo Alrosa conduzia as operações de engenharia, e a Endiama exercia a posição simbólica de representação dos interesses nacionais (Alencastro, 2014). A Odebrecht detinha 16,4% da Sociedade Mineira de Catoca em sociedade com a Endiama, a Alrosa e o grupo israelense Lev Leviev.

citadas das empresas estrangeiras interessadas em projetos nacionais. Em inúmeros discursos, Emílio Odebrecht afirmou que a empresa de sua família tinha uma responsabilidade para com Angola por causa de seu envolvimento no conflito. Como veremos, a todo-poderosa Presidência angolana deu um lugar de destaque à Odebrecht no projeto de reconstrução nacional que marcou os primeiros quinze anos do pós-guerra em Angola.

A expansão (2002-17)

Os próximos parágrafos examinam a atividade da Odebrecht durante o período de grande prosperidade de 2002 a 2015, quando o Produto Interno Bruto (PIB) de Angola cresceu, em média, 7% ao ano. Durante esse período, a Odebrecht passou a ser parte constitutiva do projeto de poder do governo angolano. Ela se tornou a empresa estrangeira com maior financiamento público, maior contingente de mão de obra local e maior participação em projetos. Segundo a sugestão de Achille Mbembe (2001) de que as linhas entre o setor público e privado são indistinguíveis em algumas configurações políticas, os próximos parágrafos discutem por que meios a Odebrecht foi incorporada ao projeto de reconstrução nacional. As razões pelas quais a empreiteira subordinou sua sede angolana às estratégias do governo local também serão discutidas nesta seção.

Qualquer análise da política econômica de Angola durante a primeira década do século XXI deve ter como ponto de partida o *boom* das *commodities*, que fez do país um dos mais disputados pelas potências emergentes. A passagem do preço do barril de petróleo de cerca de US\$ 22, em 2002, a US\$ 147, em 2008, gerou uma dinâmica de enriquecimento do Estado angolano sem precedentes. O governo do MPLA, por sua vez, comunicou à população que essa prosperidade criaria uma sociedade mais justa para todos. Dez anos depois, os fatos contrariavam esse prognóstico otimista.

Como Ricardo Soares de Oliveira argumenta, a falta de distribuição ou planejamento dos recursos utilizados não pode ser apenas imputada à incapacidade ou à ineficiência do Estado. Ela também fazia parte de uma estratégia de concentração dos benefícios da reconstrução nas mãos das elites ligadas ao poder (Soares de Oliveira, 2015). É a partir da premissa de que as multinacionais cumpriam um papel político em Angola que a atuação da Odebrecht durante o período da paz será examinada doravante.

A Odebrecht, que havia participado de maneira meticulosa no controle estatal da economia da guerra, entrando em negócios fora do setor petrolífero, teve naturalmente um lugar de destaque na economia da paz. Os projetos financiados por capitais brasileiros continuaram sendo um dos principais eixos da colaboração entre ela e o

governo angolano. A empresa renovou e ampliou a segunda maior hidrelétrica do país, contribuiu para a produção de derivados de petróleo com a refinaria de Lobito e dobrou o fornecimento de energia elétrica com a Laúca, a maior obra de construção civil em Angola. Esses projetos eram pilotados diretamente pelo Gabinete de Obras Especiais da Presidência (GOE), responsável por todos os projetos sigilosos atribuídos a prestadores de serviços próximos do presidente da República. A Odebrecht, porém, é diferente de outras empresas estrangeiras que investiram em Angola durante esse período, sobretudo pelo nível incomum de sua integração ao meio político e econômico angolano. Essa integração teve quatro níveis, que serão analisados em seguida.

Em primeiro lugar, a Odebrecht deixou de depender unicamente do financiamento público brasileiro, passando a captar fundos do governo angolano. Suas atividades de pequeno e médio porte eram quase todas sustentadas pelo Ministério das Obras Públicas angolano, que alocava cerca de 10% de seu orçamento anual para a Odebrecht entre 2003 e 2015 (Capai; Viana, 2016). Em 2012, a empresa chegou a criar o Odebrecht Africa Fund (OAF) para financiar seus investimentos no mercado angolano em setores tão diversos como construção e engenharia, bioenergia, distribuição alimentícia, entretenimento, petróleo, diamantes. O fundo foi rapidamente descontinuado por problemas operacionais. Porém, sua própria concepção e as parcerias crescentes com o Estado angolano indicam que a empresa brasileira caminhava para, em médio prazo, tornar-se autônoma dos financiamentos do Estado brasileiro, que sustentaram todos os seus projetos no país africano na década anterior.

A segunda dimensão é a transversalidade das atividades da Odebrecht em Angola. O Estado angolano, diante de sua falta de capacidade de liderar a construção da infraestrutura básica, passou a atribuir ao setor privado tarefas habitualmente associadas ao poder público. Coube à Odebrecht construir todo tipo de infraestrutura: de aeroportos a escolas, passando pela rede de estradas. Algumas dessas tarefas dificilmente eram compatíveis com o objetivo declarado da empresa de, no exterior, atuar exclusivamente em setores estratégicos. Mas todas elas cumpriam uma função específica. Conforme relatado pelos próprios dirigentes da Odebrecht, o presidente Dos Santos pediu à empreiteira brasileira para facilitar a “reconversão dos generais da guerra em empresários” (Costa; Foreque, 2017). Para tanto, a Odebrecht passou a incluir empresas angolanas controladas por quadros políticos locais em grande parte de seus mais de cinquenta projetos. Embora este artigo não tenha como objetivo analisar todas as atividades da Odebrecht no país, os próximos parágrafos se detêm em alguns exemplos mais ilustrativos dessas práticas.

A questão da propriedade cruzada de empresas angolanas associadas à Odebrecht é complexa. A opacidade das operações da Odebrecht em Angola é denunciada com frequência. Os relatórios anuais não passam de documentos de *merchandising*, e os funcionários da empresa raramente concedem entrevistas. A informação obtida dos processos judiciais também deve ser tratada com cuidado, tendo em conta as inúmeras contradições nas delações de empresários da Odebrecht. Contradições que partem, muitas vezes, dos próprios investigadores, que formulam perguntas sem nenhum conhecimento da realidade local angolana. Porém, alguns casos específicos foram objeto de investigações profundas por parte de jornalistas e pesquisadores. Podem, por isso, ser usados como exemplos para substanciar o argumento deste texto.

É o caso da Companhia de Bioenergia de Angola (Biocom). Criada em 2012, a empresa tinha como objetivo abrir um novo mercado na região da barragem de Capanda, onde muitos habitantes da região de Malanje se instalaram em busca de empregos e segurança durante a guerra. A Biocom almejava produzir açúcar e etanol e exportar energia, com base na tecnologia brasileira da cadeia produtiva da cana-de-açúcar. A empresa, de direito angolano, ocupou uma área de 70 mil hectares e estimou seu investimento em US\$ 1,27 bilhão. A Odebrecht controla 40% de suas ações, enquanto a petrolífera estatal Sonangol, regularmente solicitada para financiar investimentos no setor privado, tem 20%, e a Cochan, os restantes 40%. Fundada no mesmo ano por diretores sem nenhuma experiência na área do agronegócio, a Cochan é presidida por Leopoldino Fragoso do Nascimento, o “general Dino”, conhecido como testa de ferro de um influente grupo de generais responsáveis pelo aparelho de segurança nos tempos da presidência de José Eduardo dos Santos (Morais, 2014). Tudo indica que, ao incorporar a empresa angolana em seu negócio, que contava com o apoio da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), a Odebrecht atendia à demanda de Dos Santos de assegurar a reconversão dos generais em empresários.

A terceira dimensão da incorporação é o aumento do número de funcionários angolanos na empresa. A partir de 2002, a Odebrecht passou a reivindicar o estatuto de maior empregadora de Angola depois do Estado, com 95% dos 15 mil postos de trabalho preenchidos por mão de obra local. A sede da empresa em Luanda, ainda que comandada por brasileiros, passou a responder diretamente ao governo angolano. Ela podia tomar decisões sobre projetos sem necessitar do aval dos dirigentes baseados em Salvador. Essa relação bilateral era sacramentada por um encontro anual entre José Eduardo dos Santos e Emílio Odebrecht.

O quarto e último elemento é a atuação da Odebrecht no campo da formulação programática do projeto de poder da Presidência angolana. A Odebrecht é apontada em trabalhos como a responsável por introduzir em Angola iniciativas dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil. Por exemplo, o projeto habitacional do Zango, na periferia de Luanda, seguiu o modelo do brasileiro Minha Casa Minha Vida para o desenvolvimento de habitações a populações de baixa renda desalojadas pelo próprio governo (Croese, 2017). A Odebrecht levou a cabo esses projetos habitacionais dos dois lados do Atlântico, num caso original de transferência de política pública pela mão do setor privado.

Três principais observações podem ser tiradas da integração complexa e multidimensional da Odebrecht em Angola. Primeiro, o vínculo financeiro entre a empreiteira e esse Estado africano nos obriga a reconsiderar a tese, amplamente disseminada, de que a Odebrecht dependia exclusivamente do Estado brasileiro para viabilizar seus negócios em Angola. Afinal, a linha de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para as atividades da Odebrecht no país era atribuída a obras de grande porte, como a barragem de Laúca. A grande maioria das obras da Odebrecht era financiada pelo Ministério das Obras Públicas angolano, que concedeu uma média de 15% de seu orçamento anual à empresa brasileira entre 2003 e 2015.

Segundo, a transversalidade do envolvimento da Odebrecht mostra como a empreiteira não agia apenas segundo a lógica do lucro em seus negócios em Angola. As parcerias com empresas locais não traziam benefícios financeiros ou tecnológicos. Elas serviam simplesmente para permitir a inclusão das oligarquias locais, uma condição para obter contratos lucrativos com o setor público.

Terceiro, a Odebrecht participou ativamente no projeto político do governo angolano, assessorando na formulação de políticas públicas e até na campanha eleitoral do presidente José Eduardo dos Santos de 2012, na qual contribuiu o marqueteiro brasileiro João Santana. Para a empreiteira, o investimento em Angola sempre dependeu da perpetuação no poder da classe política local.

CONCLUSÃO

Este artigo explorou a trajetória da Odebrecht em Angola no contexto histórico das relações entre multinacionais e Estados no continente africano. A primeira parte sublinhou o papel crucial, mas muitas vezes negligenciado, das multinacionais como agentes do desenvolvimento dos Estados africanos. Depois, argumentou-se que o poder persistente dos atores não estatais na África é mais bem compre-

dido como o produto de decisões tomadas por seus governantes do que como um sinal de fraqueza ou ausência do Estado. Para os líderes coloniais e pós-coloniais africanos, as empresas privadas são um recurso primordial para a consolidação de seus Estados.

A segunda parte do texto considerou a relação entre a Odebrecht e o Estado angolano sob a perspectiva das multinacionais como agentes da construção do Estado. Com base em documentos reunidos no trabalho de campo e fontes secundárias, buscou-se demonstrar como o Estado angolano articulou sua relação com a Odebrecht visando a objetivos militares, administrativos e clientelistas. Nesse processo, o projeto de reconstrução nacional iniciado pelo Estado angolano depois da guerra civil era, ao menos parcialmente, pilotado por uma empresa privada, subordinada à autoridade do governo angolano.

Em suma, o artigo oferece uma abordagem teórica original para a análise da presença de empresas brasileiras na África e para o estudo do papel delas na construção dos Estados africanos na longa duração.

Recebido para publicação
em 10 de setembro de 2018.

Aprovado para publicação
em 30 de maio de 2019.

NOVOS ESTUDOS

CEBRAP

116, jan.-abr. 2020

pp. 125-141

MATHIAS ALENCASTRO [<https://orcid.org/0000-0003-0896-8035>] é pesquisador do International Post Doctoral Program do Cebrap, mestre em história pela Universidade Paris-Sorbonne e doutor em ciência política pela Universidade de Oxford. Pesquisa as relações contemporâneas entre Brasil e África e a economia política dos recursos naturais em Angola e Moçambique.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alencastro, Mathias. *Diamond Politics in the Angolan Hinterland: The Lundas, 1917-2002*. Universidade de Oxford, mimeo, 2014.
- Austen, Ralph. *African Economic History: Internal Development and External Dependency*. Oxford: James Curry, 1987.
- Bayart, Jean-François. "L'Afrique dans le monde: une histoire d'extraversion". *Critique Internationale*, v. 5, 1999, pp. 97-120.
- Berman, Bruce. "Ethnicity, Patronage and the African State: the Politics of Uncivil Nationalism". *African Affairs*, v. 97, n. 388, 1998, pp. 305-41.
- Bethencourt, Francisco; Chaudhuri, Kirti. *História da expansão portuguesa*, v. 4. Lisboa: Círculo de Leitores, 1998.
- Callaghy, Thomas. "The State as Lame Leviathan: The Patrimonial Administrative State in Africa". In: Ergas, Zaki (org.). *The African State in Transition*. Londres: Macmillan, 1987.
- Capai, Eliza; Viana, Natalia. "Em Angola, a Odebrecht no espelho". *Agência Pública*, 22/02/2016. Disponível em: <<https://apublica.org/2016/02/em-angola-a-odebrecht-no-espelho>>. Acesso em: 30 abr. 2020.
- Clarence-Smith, William Gervase. *The Third Portuguese Empire, 1825-1975: A Study in Economic Imperialism*. Manchester: Manchester University Press, 1985.
- Cooper, Frederick. *Africa Since 1940: The Past of the Present*. Londres: Cambridge University Press, 2002.

- Coquery-Vidrovitch, Catherine. *Congo au temps des grandes compagnies concessionnaires, 1898-1930*. Berlim: Walter de Gruyter, 1973.
- Costa, Fabiano; Foreque, Flávia. “Presidente de Angola pediu para Odebrecht ajudar ex-generais, diz Emílio”. G1, 26/04/2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/presidente-de-angola-pediu-para-odebrecht-ajudar-a-transformar-ex-generais-em-empresarios-diz-emilio.ghtml>>. Acesso em: 30 abr. 2020.
- Croese, Sylvia. “State-led Housing Delivery as an Instrument of Developmental Patrimonialism: The Case of Post-war Angola”. *African Affairs*, v. 116, n. 462, 2017, pp. 80-100.
- Ferreira, Manuel Ennes. *A indústria em tempo de guerra: Angola, 1975-91*. Lisboa: Cosmos, 1999.
- Gide, André. *Voyage au Congo*. Paris: Gallimard, 1927.
- Hammond, Richard. *Portugal and Africa: 1815-1910. A Study in Uneconomic Imperialism*. Stanford: Stanford University Press, 1966.
- Herbst, Jeffrey. *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*. Princeton: Princeton University Press, 2000.
- Hibou, Béatrice. “From Privatising the Economy to Privatizing the State”. In: Hibou, Béatrice (org.). *Privatising the State*. Londres: Hurst, 2004.
- Hodges, Tony. *Angola: From Afro-Stalinism to Petro-Diamond Capitalism*. Londres: James Currey, 2001.
- Hönke, Jana. “New Political Topographies: Mining Companies and Indirect Discharge in Southern Katanga (DRC)”. *Politique Africaine*, n. 4, 2010.
- International Business Publications. *Angola: Mineral and Mining Sector Investment Guide*. Washington: International Business Publications, 2012.
- Jackson, Robert. “Quasi-States, Dual Regimes, and Neoclassical Theory: International Jurisprudence and the Third World”. *International Organization*, v. 41, n. 4, 1987, pp. 519-49.
- Keese, Alexander. “‘Proteger os pretos’: havia uma mentalidade reformista na administração portuguesa na África Tropical (1926-1961)?”. *Africana Studia*, n. 6, 2003, pp. 97-125.
- Mbembe, Achille. *On the Postcolony*. Berkeley: University of California Press, 2001.
- Messiant, Christine. “The Eduardo dos Santos Foundation: Or, How Angola’s Regime Is Taking over Civil Society”. *African Affairs*, v. 100, n. 399, 2001, pp. 287-309.
- Morais, Rafael Marques de. “General Dino and the Attorney General’s Lies”. *MakaAngola*, 20/01/2014. Disponível em: <www.makaangola.org/2014/01/general-dino-and-the-attorney-generals-lies>. Acesso em: 30 abr. 2020.
- Musacchio, Aldo; Lazzarini, Sergio G. *Reinventing State Capitalism: Leviathan in Business, Brazil and Beyond*. Cambridge: Harvard University Press, 2014.
- Pinto de Andrade, Justino. The Process of Change in Angola: Civil Society, Political Parties, Economic Factors and General Population. In: Vidal, Nuno; Chabal, Patrick (orgs.). *Southern Africa, Civil Society, Politics and Donor Strategies*. Luanda/Lisboa: Media XXI/Firmamento, 2009.
- Rotberg, Robert. *When States Fail: Causes and Consequences*. Nova Jersey: Princeton University Press, 2010.
- Schlichte, Karl. *Der Staat in der Weltgesellschaft: Politische Herrschaft in Asien, Afrika und Lateinamerika*. Frankfurt: Campus, 2005.

- Soares de Oliveira, Ricardo. *Magnificent and Beggar Land: Angola Since the Civil War*. Londres: Hurst, 2015.
- Vallée, Olivier. "Du Palais aux banques: la reproduction élargie du capital indigène en Angola". *Politique Africaine*, n. 110, 2008, pp. 21-46.
- Van de Walle, Nicolas. *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979-1999*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- Weber, Max. *On the Methodology of the Social Sciences*. Nova York: Free Press, 1949.

