



Texto para Discussão 008 | 2017

Discussion Paper 008 | 2017

Diplomacia presidencial, corrupção, internacionalização das empreiteiras e perda de poder do Brasil no sistema internacional. O efeito bumerangue da política externa no governo Lula

Reinaldo Gonçalves

Professor Titular do Instituto de Economia da UFRJ

This paper can be downloaded without charge from
<http://www.ie.ufrj.br/index.php/index-publicacoes/textos-para-discussao>

Diplomacia presidencial, corrupção, internacionalização das empreiteiras e perda de poder do Brasil no sistema internacional. O efeito bumerangue da política externa no governo Lula

Março, 2017

Reinaldo Gonçalves

Professor Titular do Instituto de Economia da UFRJ

E-mail: reinaldogoncalves1@gmail.com

Resumo

No governo Lula a política externa promove a internacionalização das grandes empreiteiras com o objetivo de aumentar o poder e a projeção do país no sistema internacional. No entanto, essa política despreza filtros de responsabilidade social. Esse processo de internacionalização das empreiteiras está significativamente associado à corrupção. O resultado é a perda de poder econômico e projeção internacional do país. Portanto, interesses privados (indivíduos, grupos e empresas) têm efeitos que são contrários aos interesses nacionais já que o país se defronta com o “efeito bumerangue” da política externa.

Palavras-chave: política externa; governo Lula; BNDES; Itamaraty; internacionalização da produção; empreiteiras brasileiras; corrupção; poder internacional; efeito bumerangue

Presidential diplomacy, corruption, internationalization of contractors and loss of power of Brazil in the international system. The boomerang effect of foreign policy in Lula's government

Abstract

The foreign policy in Lula's government promotes the internationalization of large contractors with the aim of increasing the country's power and projection in the international system. However, this policy disregards social responsibility filters. This internationalization process is significantly associated with corruption. The consequence is the loss of economic power and international projection of the country. Therefore, private interests (individuals, groups and companies) have effects that are contrary to national interests insofar as the country is faced with the "boomerang effect".

Key-words: foreign policy; Lula's government; BNDES; Itamaraty; internationalization of production; Brazilian contractors; corruption; international power; boomerang effect

Introdução¹

Esse texto analisa o “efeito bumerangue” entre, de um lado, a política externa do governo Lula e as atividades ilícitas das grandes empreiteiras e, de outro, a internacionalização dessas empreiteiras e a perda de poder e projeção internacional do Brasil. O efeito bumerangue significa que um ato (ação) tem efeitos contrários (reação) aos interesses de quem o pratica. O argumento central é que a política externa do governo Lula é pró ativa no sentido de promover a internacionalização do setor de engenharia e construção (E&C) com o objetivo de aumentar o poder e a projeção do país no sistema internacional. Entretanto, essa internacionalização está associada à corrupção, o que provoca perda de poder efetivo e projeção internacional do país.

Para promover a internacionalização das empreiteiras, o governo Lula adota pelo menos três instrumentos: diplomacia presidencial (viagens internacionais e contatos pessoais do presidente); financiamento (exportação de serviços de E&C) do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); e ativismo (promoção comercial e articulação política) do Ministério das Relações Exteriores (MRE-Itamaraty).

Cabe destacar, já nessa introdução, que o trabalho não procura demonstrar qualquer hipótese específica. A principal razão é que os dados disponíveis não permitem a demonstração científica rigorosa. No entanto, procura-se apresentar evidência empírica que aponta relação entre política externa, corrupção e internacionalização das empreiteiras brasileiras. Em consequência, o alcance científico do trabalho é limitado já que não envolve o teste de uma hipótese e, sim, a discussão das relações entre variáveis (política externa, internacionalização, corrupção, e projeção e poder internacional) que geram a hipótese sobre o efeito bumerangue.

A Operação Lava Jato e o acordo da Odebrecht com o governo dos Estados Unidos – vale ressaltar, no que é considerado pelo Ministério da Justiça desse país como o maior

¹ O autor agradece aos professores Fabio Sá Earp (UFRJ) pelas indicações bibliográficas sobre corrupção; Pedro Henrique Pedreira Campos (UFRRJ) pelo acesso aos dados sobre o número de contratos de empreiteiras brasileiras para a execução de obras no exterior; e Carlos R. S. Milani (UERJ) pelo acesso aos dados sobre visitas de chefes de Estado estrangeiros ao Brasil em 2003-10. Naturalmente, o estudo é de total responsabilidade do autor.

caso de corrupção da história – apresentam indícios e evidências de atividades ilícitas adotadas pelas empreiteiras brasileiras no Brasil e no exterior. Somente no caso da Odebrecht, há provas que essa empresa praticou atos de corrupção em 12 países, inclusive, Brasil. É interessante notar que, embora não faltem registros de casos de corrupção no país que envolvam as empreiteiras, a literatura acadêmica sobre internacionalização da produção e política externa tem ignorado a relação entre essas questões. Esse vazio reflete, certamente, o atraso científico das áreas de Relações (Políticas) Internacionais e de Economia Política Internacional no país. Portanto, esse texto também procura preencher um vazio na literatura científica brasileira.

Esse estudo mostra como a interação de interesses privados (indivíduos, grupos e empresas) opera contrariamente aos interesses nacionais. Portanto, esse trabalho pode ser visto como um estudo de caso que adota o método da Economia Política Internacional.²

O estudo está dividido em três seções. Na primeira, que segue essa Introdução, apresenta-se o modelo geral que articula política externa, corrupção e internacionalização das empreiteiras. Nessa seção descreve-se também o efeito bumerangue que vincula as variáveis independentes (política externa e corrupção) e as variáveis dependentes (internacionalização das empreiteiras e perda de poder e projeção internacional do país). A segunda seção abarca a análise empírica do processo de internacionalização das empreiteiras brasileiras em 1969-2012 e suas relações com a corrupção e o financiamento do BNDES em 2003-12. A limitação dos dados restringe a análise à distribuição geográfica das obras no exterior por país e por empreiteiras. O Anexo 1 mostra o número de obras no exterior executadas por empreiteiras brasileiras em cada país no período 1969-2012 (subperíodos: 1969-84; 1985-2002; e 2003-12). O foco da análise empírica é a questão da atuação das empreiteiras, principalmente no período 2003-12, em países que têm altos níveis de corrupção. Na terceira e última seção é apresentado um resumo das principais conclusões do estudo.

² Para a discussão sobre o método da Economia Política Internacional, ver GONÇALVES (2016), capítulo 1.

1 Modelo geral: política externa e efeito bumerangue

A política externa do governo Lula é determinante da aceleração do processo de internacionalização das empreiteiras brasileiras a partir de 2003 (CAMPOS, 2015, p. 32). Entretanto, essa política é realizada sem filtros de responsabilidade social. Em consequência, as grandes empreiteiras – com notórios registros de “déficit de *compliance*” (déficit de conformidade) nas suas condutas (CAMPOS, 2014, p. 399-410) – são protagonistas tanto do processo de internacionalização quanto das práticas de corrupção em larga escala no país e no exterior.

O primeiro conceito-chave é corrupção, que pode ser definida, de forma simplificada, como abuso do poder delegado para ganho privado.³ Corruptos e corruptores podem ser agentes públicos ou privados. Corrupção não implica, necessariamente, subornos e propinas na forma de pagamentos pecuniários feitos pelo corruptor e recebidos pelo corrupto. Há diversas formas de obtenção de ganhos privados via corrupção; por exemplo: doação, presente e transferência de ativos reais (sítios, apartamentos, obras de arte, joias, carros etc.); cessão de uso de bens e serviços (casas, lanchas, aviões etc.); promoções funcionais nas empresas privadas ou nos órgãos de governo; nepotismo (ganhos privados para parentes dos corruptos); e promessas, indicações e nomeações para cargos nas empresas privadas ou na administração pública (ascensão na carreira). Tomemos o caso hipotético e absurdo de um burocrata medíocre, de reconhecida incompetência técnica e administrativa, e deficiência cognitiva. Esse indivíduo tem uma ascensão vertiginosa já que salta da situação de grande desconhecido para o exercício de cargo público de primeiro escalão (ministro etc.). Isso gera a suspeita óbvia de um medular envolvimento em esquemas de corrupção. Nos cargos públicos ele abusou do poder delegado para gerar ganhos privados para si próprio e seus cúmplices (meteórica ascensão na carreira, perpetuação no poder, ganhos pecuniários etc.). Em síntese, corrupto de primeira grandeza!

³ Esse conceito é difundido pela organização não governamental Transparência Internacional; ver www.transparency.org/declaration/en. Acesso: 2 de fevereiro de 2017. As legislações anticorrupção no Brasil e no exterior tipificam as atividades ilícitas. Cabe mencionar, no Brasil, a Lei Anticorrupção, nº 12.846/2013 de 1º de agosto de 2013 e, nos Estados Unidos, o *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) promulgado em 1977.

O segundo conceito-chave é *compliance* (conformidade), que significa o cumprimento de princípios, leis, normas, obrigações e práticas. Dentre as principais condutas empresariais que implicam déficit de *compliance* (ou *non compliance*) destacam-se as práticas comerciais restritivas, como o abuso do poder econômico que restringe a concorrência (inclusive, com a formação de cartel). Evidentemente, a não conformidade também abarca as atividades ilícitas como corrupção (suborno, propina etc.) e fraudes.

O fato é que grandes empreiteiras brasileiras adotam práticas de corrupção em larga escala não somente no Brasil como também nas suas operações internacionais.⁴ A empresa Odebrecht – maior empreiteira brasileira e líder do processo de internacionalização a partir de 2003 – é condenada por práticas ilícitas em doze países, inclusive o Brasil. Somente a condenação da Odebrecht e o seu acordo com o governo dos Estados Unidos implica pagamentos de multas que devem superar US\$ 3,5 bilhões (USA. DEPARTMENT OF JUSTICE, 2016). Inúmeros outros países (Peru, Colômbia, Panamá etc.) iniciaram ações contra a Odebrecht que implicam pagamentos de multas, suspensão de contratos e proibição de participação em licitações. Dependendo dos desdobramentos da Operação Lava Jato, outras grandes empreiteiras brasileiras também serão condenadas por práticas ilícitas no mercado externo. Algumas consequências imediatas são identificadas: cancelamento de contratos; pagamento de multas a governos dos países em que as empreiteiras brasileiras praticaram atos ilícitos; comprometimento da imagem das empreiteiras brasileiras no exterior; diminuição da competitividade internacional dessas empresas; e perda de mercados no horizonte de longo prazo. Essas consequências significam perda de poder econômico do país no sistema internacional. E, também, há que se destacar o efeito de redução, provavelmente, expressiva e duradoura, da projeção do Brasil na arena internacional. Em consequência, a política externa do governo Lula – que promove a internacionalização das empreiteiras turbinada por atos ilícitos em larga escala – causa perda de *hard power* e *soft power*. Ou seja, efeito bumerangue: ação-reação; vai e volta...pior!

⁴ No âmbito da Operação Lava Jato, os acordos de leniência com o CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica), que envolvem 23 empreiteiras, foram firmados em maio de 2015. Ver <http://www.cade.gov.br/noticias/cade-celebra-acordo-de-leniencia-no-ambito-da-201cooperacao-Lava-Jato201d>.

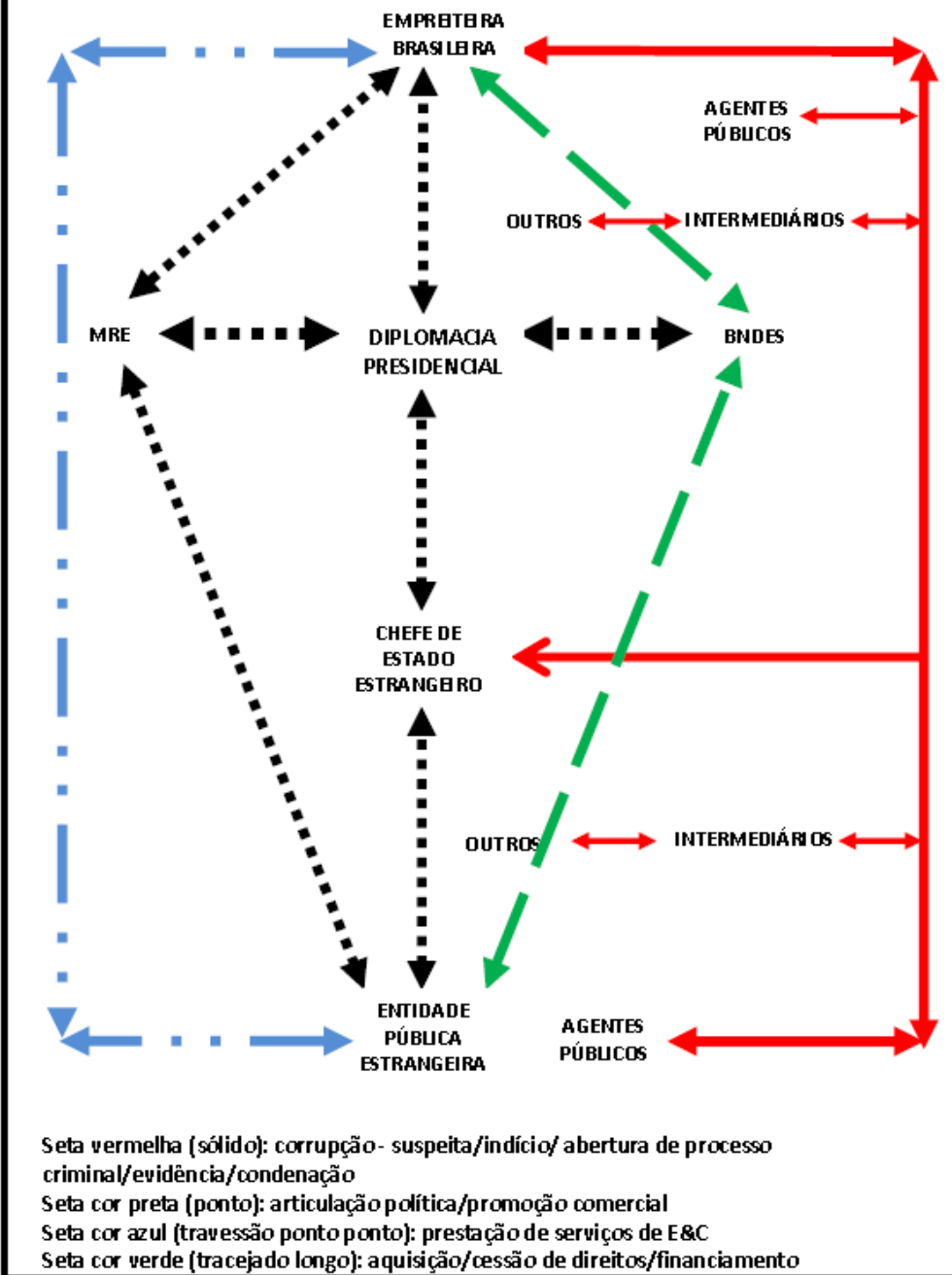
O Diagrama 1 apresenta o modelo analítico adotado nesse estudo. O protagonismo da política externa em 2003-10 deriva da adoção de três instrumentos: diplomacia presidencial (viagens internacionais e articulação política); financiamento das exportações de serviços de E&C pelo BNDES; e atuação do Ministério das Relações Exteriores (promoção comercial e articulação política).

Nesse ponto cabe apresentar outro conceito-chave: diplomacia presidencial. Segundo DANESE (1999, p. 51) ela é a “condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições *ex officio*, pelo presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de estado e/ou pelo chefe de governo”. Ainda segundo esse autor, diplomacia presidencial, diplomacia de cúpula, diplomacia de chefes de estado e de governo e diplomacia de mandatários são conceitos indistintos. Ele afirma, então, que “diplomacia de cúpula tem a ver com o poder personalizado pelo mandatário, por oposição ao poder das estruturas burocráticas do Estado, das quais a diplomacia muitas vezes é paradigmática” (Ibid). A diplomacia presidencial recorre, principalmente, às viagens internacionais do presidente, seus contatos com outros mandatários e suas participações em reuniões de cúpula.⁵

⁵ Para uma análise crítica bastante precisa a respeito do conceito de diplomacia presidencial, ver HORTA (2012).

DIAGRAMA 1

Política externa, corrupção e internacionalização das empreiteiras brasileiras



O instrumento financeiro da política externa é o BNDES. Os financiamentos do BNDES para a exportação de serviços de E&C enquadram-se na linha Exim Pós-embarque Serviços que tem duas modalidades: *supplier credit* e *buyer credit*.⁶

A atuação do MRE, por seu turno, envolve as articulações políticas e a promoção comercial.⁷ Para ilustrar, segundo LUCE (2007, p. 76) “em meados de 2004, o Departamento [de integração Sul-Americana do Ministério de Relações Exteriores] convocou sete grandes empreiteiras para uma reunião na sede do Banco [BNDES], a fim de “fechar um acordo de divisão de mercados” que a nova carteira de projetos de infraestrutura ajudara a abrir”. Ademais, “a simbiose [empreiteiras e BNDES] encontra-se presente também no MRE, cuja revista DEP [Diplomacia, Estratégia e Política] ... é patrocinada, desde seu primeiro exemplar, pelo Grupo Andrade Gutierrez, condição à qual se somou o Grupo Odebrecht, a partir do segundo número.” (Ibid, p. 78).

Ainda no que se refere ao MRE, cabe notar que a Odebrecht associa a internacionalização das empreiteiras brasileiras com a “redução da vulnerabilidade econômica da América do Sul na construção de uma geopolítica mundial multipolar” (CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT, 2006, p. 241). Ou seja, a maior empreiteira brasileira explicita convergência dos seus interesses (negócios regionais) com o principal objetivo da política externa no governo Lula (multipolaridade, polo sul-americano e hegemonia brasileira na região).⁸ Evidencia-se, então, simbiose entre a empreiteira líder do processo de internacionalização e de corrupção no setor de E&C e a política externa no governo Lula.

A política externa opera como catalisador das relações entre empreiteiras e governos de países latino americanos e africanos. Ocorre que, na ausência de filtros de

⁶ Na modalidade *Supplier Credit*: “o exportador concede ao importador um financiamento por meio de carta de crédito ou títulos. Após a exportação do bem e/ou realização do serviço, os títulos recebidos pelo exportador são cedidos/endossados ao BNDES, que realiza o desconto desses títulos, liberando ao exportador o valor à vista em reais e recebendo do importador a prazo”. E, na modalidade *Buyer Credit*: “o exportador, após firmar contrato com o importador para entrega futura de bens e/ou serviços, solicita financiamento do BNDES, que deverá firmar contrato com o importador. Somente após aprovação da operação, o bem e/ou serviço é entregue e os recursos são liberados.” Ver, BNDES, <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/>.

⁷ Segundo CAMPOS (2015, p. 32), “a política externa brasileira e também as políticas de financiamento foram favoráveis à atuação dessas [Odebrecht, Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez] e de outras empresas no exterior.”

⁸ A melhor síntese das diretrizes estratégicas de política externa no governo Lula é GUIMARÃES (2006, p. 293-300). Lamentavelmente, esse autor comete erro grave e recorrente na literatura brasileira na área de Relações (Políticas) Internacionais: confunde poder potencial com poder efetivo e, conseqüentemente, a visão e a análise sobre a atuação do Brasil no sistema internacional são irrealistas. Fundamentalmente, ele subestima o hiato e o déficit de poder do Brasil. Esse tipo de erro primário é fatal no domínio da estratégia.

responsabilidade social no Palácio do Planalto, BNDES e MRE, os mercados conquistados são, de modo geral, em países com níveis altos ou muito altos de corrupção (GONÇALVES, 2017b). Em consequência, a política externa influencia a aceleração da internacionalização das empreiteiras na direção, principalmente, de países com elevada corrupção. Os indícios, evidências, provas, aberturas de processo criminal e condenações apontam ou comprovam atividades ilícitas em larga escala. Essas atividades implicam corrupção (suborno, propinas, fraudes etc.) em mais de uma dezena de países. Bilhões de dólares são usados pelas empreiteiras brasileiras para corromper, de uma forma ou de outra, agentes públicos diretamente ou por meio de intermediários, tanto no Brasil como no exterior.

Para ilustrar, o esquema de pagamentos ilegais da Odebrecht no Brasil e no exterior totalizou aproximadamente US\$ 3,4 bilhões em 2006-14, ou seja, mais de US\$ 400 milhões de pagamentos ilegais anualmente.⁹ Ainda no que se refere ao esquema de corrupção da Odebrecht, os pagamentos ilegais a intermediários no exterior ocorreram nos seguintes países: Angola; Argentina, República Dominicana; Panamá; Peru; e Venezuela (USA. DEPARTMENT OF JUSTICE, 2016). Os intermediários repassam recursos para outros agentes públicos (chefes de estado, ministros etc.), agências de publicidade, partidos políticos etc. e, dessa forma, constitui-se uma rede internacional de corrupção em larga escala no Brasil e no exterior.

Há, também, os pagamentos diretos a agentes públicos no exterior que foram feitos em: Angola; Colômbia; República Dominicana; Guatemala; México; Moçambique; Panamá; Peru; e Venezuela. No Peru, há indícios de que pelo menos dois ex-presidentes envolveram-se no esquema de corrupção da Odebrecht.¹⁰ A corrupção não se limita à maior empreiteira nacional já que pagamentos ilegais da Andrade Gutierrez ao PT em 2008 estariam associados à obtenção de empréstimos do BNDES para obras na Venezuela.¹¹

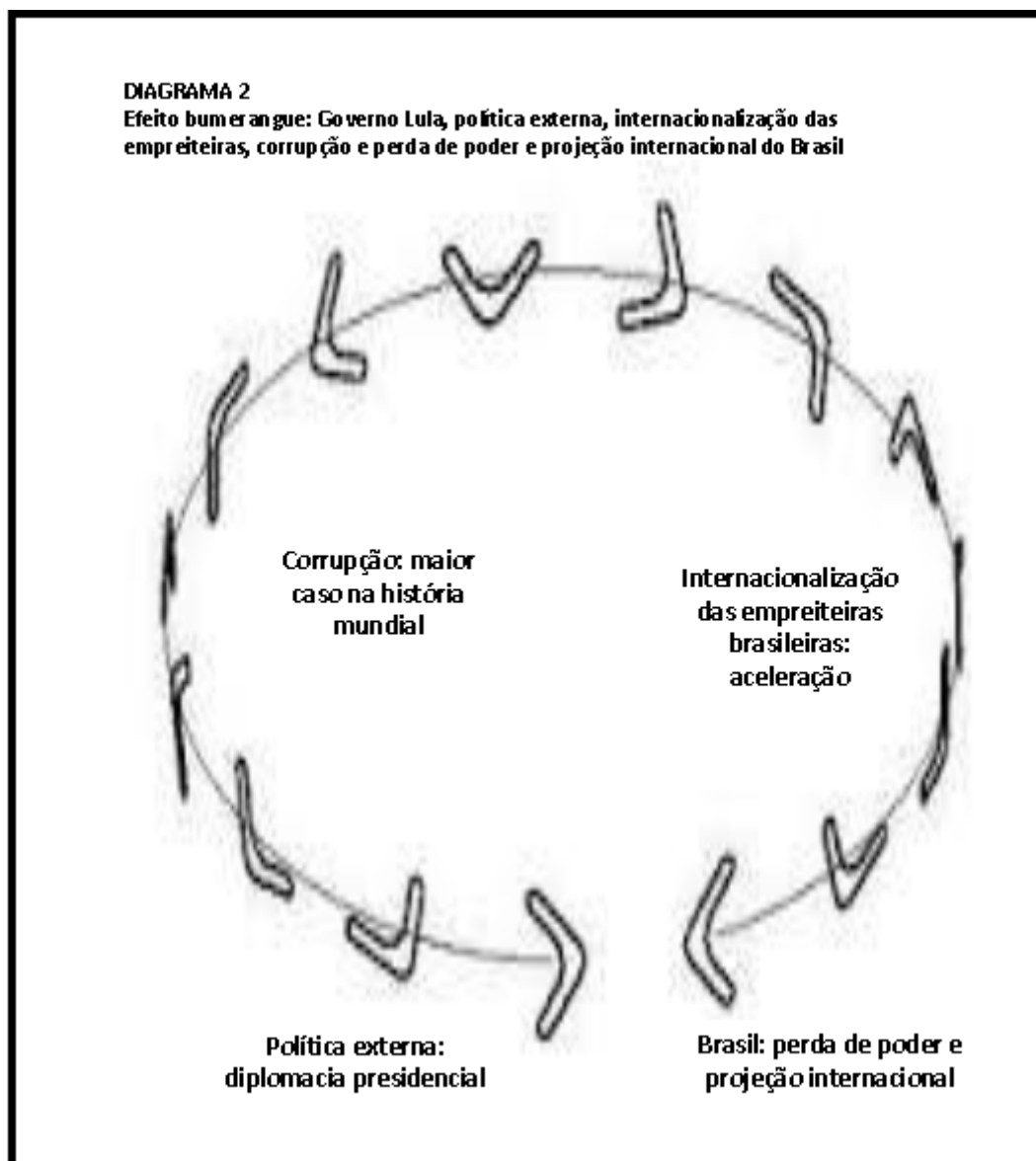
Na narrativa do governo Lula, a estratégia da política externa é aumentar o poder e a projeção internacional do país, inclusive, por meio da internacionalização das empreiteiras. Como visto, as atuações da diplomacia presidencial, do BNDES e do MRE vão nessa direção. Entretanto, a evidência é que o processo de internacionalização está, em grande medida, associado à conduta ilícita das empreiteiras para ganhar competitividade internacional (espúria). Assim, a competitividade decorre da vantagem

⁹ Informação dada pelo ex-diretor de Relações Institucionais da Odebrecht em depoimento no Tribunal Superior Eleitoral. Ver *O Globo*, 8 de março de 2017, p. 4.

¹⁰ Os ex-presidentes peruanos envolvidos são Alejandro Toledo (2001-06) e Ollanta Humala (2011-16). Ver *O Globo*, 20 de fevereiro de 2017, p. 4. Também há suspeitas de envolvimento de ex-presidentes de outros países latino-americanos.

¹¹ Segundo informações do ex-diretor de Relações Institucionais da Andrade Gutierrez. Ver *O Globo*, 26 de julho de 2016, p. 6.

espúria que é derivada de conduta imoral ou ilícita. Em consequência da revelação das atividades ilícitas e das condenações em processos criminais, o país perde mercados, poder e projeção internacional. Esse é o efeito bumerangue da política externa no governo Lula, ou seja, um passivo desse governo. O Diagrama 2 descreve a “trajetória” do bumerangue.



O ponto central é que o efeito bumerangue implica não somente resultados opostos aos pretendidos na narrativa da política externa como também deixa mais um passivo para o país na herança desastrosa do governo Lula.¹²

¹² Para uma análise crítica do governo Lula na perspectiva da Economia Política, ver FILGUEIRAS e GONÇALVES (2007) e GONÇALVES (2013).

No âmbito do acordo entre a Odebrecht e o governo dos Estados Unidos, este governo emite a declaração que a empreiteira brasileira é responsável e condenada pelo maior caso de corrupção da história mundial (Ibid). Não há como negar que a projeção internacional do Brasil é afetada. O Brasil projeta-se negativamente no sistema internacional já que “nunca antes na história do mundo” houve um caso de corrupção tão grave quanto o que envolveu a maior empreiteira brasileira nas suas operações externas e internas.

Nesse mesmo sentido, o insuspeito presidente da ONG Transparência Internacional é conclusivo quando afirma: “a atividade ilícita das empreiteiras brasileiras na América Latina e na África prejudicou a reputação internacional do país, ameaçando colar nele a pecha de *exportador de corrupção*”.¹³

O ponto central desse artigo é que o governo Lula (2003-10) é corresponsável por esse “recorde histórico mundial” que, sem dúvida alguma, compromete a projeção internacional do país. O efeito bumerangue ocorre na medida em que, ao adotar uma nova política externa em 2003 – com os instrumentos da diplomacia presidencial, financiamento do BNDES, atuação do MRE e internacionalização das grandes empreiteiras –, a intenção do governo Lula é aumentar o poder e a projeção internacional do Brasil. Entretanto, ocorre verdadeiro “tiro no pé” já que essa internacionalização associa-se desastrosamente ao maior caso de corrupção registrado na história mundial e, portanto, provoca redução do poder e da projeção internacional do país. A omissão e a corresponsabilidade podem chegar ao ponto da cumplicidade já que o governo Lula foi além da ausência de filtros de responsabilidade social aplicados nas suas relações estreitas com as grandes empreiteiras; inclusive, o governo operou ativamente a favor de empreiteiras que têm a marca forte da corrupção. Como destacado mais adiante, no contexto da operação Lava Jato, indícios e evidências apontam práticas de corrupção no país vinculados à internacionalização das empreiteiras.

Em resumo, o efeito bumerangue significa:

(1) a política externa do governo Lula acelera o processo de internacionalização das empreiteiras, porém, negligencia filtros de responsabilidade social;

¹³ José Carlos Ugaz. Lava Jato para exportação, *O Globo*, 17 de fevereiro de 2017, p. 15.

(2) as grandes empreiteiras com déficit histórico de conformidade usam práticas de corrupção em larga escala e com alta intensidade nas suas operações internacionais na América Latina e na África (regiões marcadas pela desigualdade, democracia de baixa qualidade, fragilidade institucional e corrupção elevada);

(3) as empreiteiras condenadas no exterior têm que pagar multas elevadas para governos estrangeiros (gastos com divisas estrangeiras) e experimentam deterioração da imagem no mercado internacional e, portanto, perda de competitividade internacional; e

(4) a imagem do país é afetada negativamente, o que agrava ainda mais o vetor de “negatividades” da projeção internacional do Brasil. Esse vetor inclui: democracia de baixa qualidade; desigualdade social e econômica; instabilidade econômica; educação deficitária; violência (níveis próximos da barbárie); instituições frágeis; sociedade invertebrada; e corrupção em larga escala (GONÇALVES, 2013).

A corrupção praticada pelas grandes empreiteiras brasileiras não é o primeiro caso de atos ilícitos na história do Brasil que prejudicam a imagem do país no exterior. Na segunda metade dos anos 1970 houve o caso de suspeita de corrupção na contratação de fornecedores (turbinas, instalações etc.) e financiamentos franceses das hidrelétricas de Água Vermelha (Minas Gerais) e Tucuruí (Pará). No caso, conhecido como Relatório Saraiva, há suspeita do envolvimento do então embaixador brasileiro na França e de seus assessores, inclusive do Itamaraty (GRAEL, 1985, p. 78). Segundo um deputado, membro da Comissão Parlamentar de Inquérito que investigou a questão em 1983-84, a Embaixada brasileira em Paris era conhecida como a “Embaixada *dix pour cent*” (Ibid, p. 47) e as atividades ilícitas “transformaram o nome do Brasil em piada lá fora” (Ibid, p. 34). Um dos depoentes, coronel do Exército, chama atenção para esse caso e suas repercussões internacionais “que podem vir a enxovalhar a própria dignidade do governo brasileiro” (Ibid, p. 24).

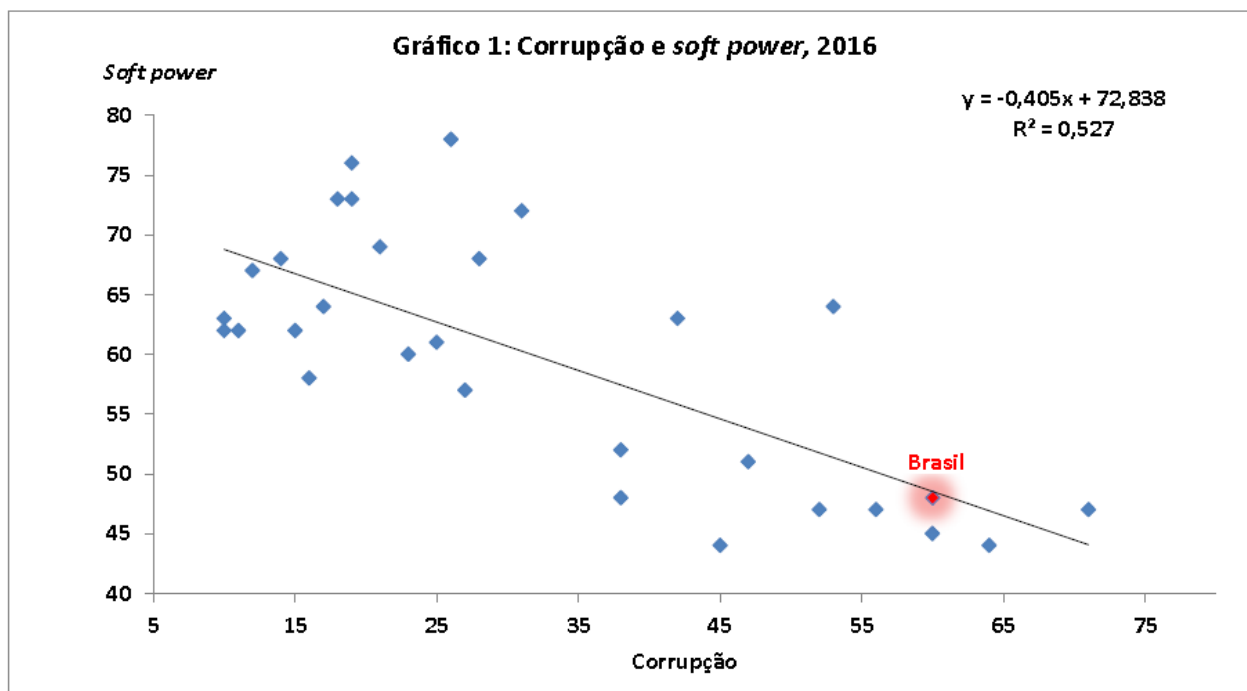
A relação empírica entre corrupção e *soft power* está expressa no Gráfico 1. Os dados estão no Anexo 2. A relação entre essas variáveis é negativa e estatisticamente significativa. Os dados referem-se a 30 países em 2016. A equação de regressão da tendência linear é: $SP = 72,838 - 0,405 IEC$ ($R^2 = 0,527$). $SP = soft\ power$ e $IEC = corrupção$. O Índice de *Soft Power* é apresentado em Portland/ComRes (2016). O Índice

de Exposição à Corrupção (IEC) é 100 menos o *Corruption Perceptions Index* calculado pela Transparência Internacional.¹⁴

Essa relação negativa entre corrupção e *soft power* pode ser explicada pelo impacto negativo da corrupção sobre variáveis que, de uma forma ou de outra e em maior ou menor medida, são determinantes do *soft power*.¹⁵ Por exemplo, a educação é uma dessas variáveis e a *proxy* usada é a quantidade de universidades de ponta. Em países com institucionalidade frágil (portanto, alto nível de corrupção), a qualidade das universidades é comprometida pela falta de transparência, discricionariedade, nepotismo e clientelismo em concursos públicos, aprovação de teses etc., e que geram, até mesmo, improbidade administrativa. Outra variável usada no cálculo do *soft power* é a governança do setor público (eficácia e transparência). O baixo nível de eficácia, o poder discricionário e o déficit de transparência são fatores determinantes da corrupção (MYINT, 2000, p. 39).

¹⁴ Em 2016 o CPI é apresentado na escala 0 – 100. Disponível: http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016. Acesso: 12 de março de 2017. Segundo GHOSH e SIDDIQUE (2015, p. 12) o CPI é o índice mais usado internacionalmente nos estudos sobre corrupção.

¹⁵ O Índice de *Soft Power* abarca 60 indicadores nos seguintes temas (exemplos de indicadores são mencionados entre parênteses): cultura (influência da língua); educação (quantidade de universidades de ponta); comprometimento (número de participações em organizações internacionais); comportamento digital (acesso à internet); empreendedorismo (número de patentes); e governo (eficácia, governança do setor público).



O Brasil, juntamente com Argentina, China e Rússia, encontra-se no grupo de países com níveis relativamente altos de corrupção e baixos níveis de *soft power*. Na medida em que as evidências sobre corrupção sistêmica se agravam, a tendência é a queda da já relativamente baixa projeção internacional do Brasil.

Em resumo, no governo Lula a política externa, que tinha como um dos seus objetivos reduzir a vulnerabilidade externa e aumentar o poder e a projeção internacional do país, resulta em efeitos contrários: mais vulnerabilidade econômica externa (perda de divisas, competitividade internacional e mercados). E, em consequência, evidencia-se perda de poder econômico (poder efetivo) e, ademais, redução da projeção internacional do país.

A percepção é que as grandes empreiteiras brasileiras têm, de modo geral, como vantagem específica (vantagem empresa) o “déficit de *compliance*” (déficit de conformidade) nas suas condutas no mercado externo. Esse déficit, por seu turno, gera competitividade internacional (espúria). Mais especificamente, a percepção é que há relação direta e significativa entre corrupção (variável independente) e competitividade internacional das empreiteiras brasileiras (variável dependente). Esse estudo introduz uma segunda variável independente (política externa), e trata mais especificamente da interação entre corrupção e internacionalização das empreiteiras brasileiras no período

2003-12. A próxima seção examina a evidência empírica sobre as relações entre essas variáveis.

2 Política externa, corrupção e internacionalização

Passemos à discussão das relações entre política externa, corrupção e internacionalização. Antes, porém, cabe a especificação de alguns dados fáticos. O primeiro é que o setor de serviços de E&C é considerado o setor com maior incidência de corrupção no mundo (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2011).¹⁶ A Associação de Engenheiros Civis dos Estados Unidos estima que a corrupção praticada pelas empresas de E&C chegue a US\$ 500 bilhões no mundo.¹⁷ O Brasil não foge à regra já que o setor de E&C tem uma notável “folha corrida” de práticas de corrupção (CAMPOS, 2014, p. 399-410).

O segundo dado fático é que a política externa no governo Lula é particularmente pró ativa no sentido de promover a internacionalização das empreiteiras brasileiras, principalmente, das grandes empreiteiras. Nessa política, o adensamento das relações comerciais do Brasil, por meio da Cooperação Sul-Sul, é alta prioridade (MILANI *et al*, 2015).¹⁸ O governo usou pelo menos três instrumentos: diplomacia presidencial (viagens internacionais e contatos pessoais do presidente); financiamento do BNDES (exportação de serviços de E&C); e ativismo do MRE (promoção comercial e articulação política). De fato, não há como negar o exercício intenso da chamada diplomacia presidencial em 2003-10, que envolveu 245 viagens internacionais do presidente e o total de 508 dias no exterior.¹⁹ Os dados sobre as viagens do presidente ao exterior em 2003-10 estão no Anexo 3. Também não é possível negligenciar o papel ativo do MRE na promoção do comércio internacional e da internacionalização das empreiteiras brasileiras (LUCE, 2007, p. 76-78). Deve-se destacar, ainda, o papel do BNDES no financiamento das obras das empreiteiras brasileiras no exterior,

¹⁶ Ver TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, *Bribe Payers Index Report 2011*. Disponível: <http://www.transparency.org/bpi2011/results>. Acesso: 1 de fevereiro de 2017.

¹⁷ Ver <http://www.asce.org/engineer-s-charter/>. Acesso: 2 de fevereiro de 2017.

¹⁸ Ver, também, AMORIM (2004, p. 42), AMORIM (2010, p. 231), GARCIA (2008, p. 24), GARCIA (2013, p. 60-62), LIMA e HIRST (2006, p. 25) e CASON e POWER (2009, p. 129). Especificamente sobre diplomacia presidencial, ver PRETO (2006), RIBAS e FARIA (2011), GONÇALVES (2017a) e, principalmente, o ótimo trabalho de HORTA (2012).

¹⁹ Segundo ex-presidente da OAS, preso na Operação Lava Jato, o ex-presidente Lula desempenhou papel de “relações públicas” da empreiteira nas suas viagens internacionais (*O Globo*, 29 de julho de 2016, p. 3).

principalmente, na América do Sul e na África (COSTOYA, UTTING e CARRIÓN, 2010, p. 27-28).

O terceiro dado fático é que a aceleração do processo de internacionalização das empreiteiras brasileiras se caracteriza por elevada exposição à corrupção (GONÇALVES, 2017b), como discutido nesse trabalho. Portanto, se não há relação de causalidade, pelo menos há forte associação, entre corrupção (variável independente) e internacionalização das empreiteiras (variável dependente). A questão que se apresenta é a seguinte: que associação pode ser feita entre outra variável independente (política externa) e a internacionalização das empreiteiras (variável dependente)?

As Tabelas 1 e 2 reúnem um conjunto de indicadores sobre política externa, corrupção e internacionalização das empreiteiras. Há dois marcadores relevantes: a lista Odebrecht de corrupção e a lista BNDES de financiamento de serviços de E&C no exterior.²⁰ A lista Odebrecht de corrupção no exterior inclui doze países (inclusive, Brasil e Guatemala). Ocorre que as atividades de corrupção na Guatemala (pagamentos de aproximadamente US\$ 18 milhões) foram em 2013 e 2015, portanto, fora do nosso principal período de análise (2003-12). Então, a lista Odebrecht de corrupção no exterior limita-se a dez países: Angola, Argentina, Colômbia, Equador, México, Moçambique, Panamá, Peru, República Dominicana e Venezuela. A lista do BNDES de financiamento de serviços de E&C no exterior em 2003-12 tem onze países: Angola, Argentina, Cuba, Equador, Gana, México, Moçambique, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. O conjunto união (lista BNDES mais lista Odebrecht) tem treze países: Angola, Argentina, Colômbia, Cuba, Equador, Gana, México, Moçambique, Panamá, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. E o conjunto interseção (lista Odebrecht e lista BNDES) tem oito países: Angola, Argentina, Equador, México, Moçambique, Peru, República Dominicana e Venezuela.

²⁰ Somente em 2015, após pressões, é que o BNDES disponibilizou dados mais detalhados.

Tabela 1
Internacionalização da produção das empreiteiras e corrupção: Lista BNDES de financiamento e lista Odebrecht de corrupção (2003-2012)

País	Projetos	Projetos Odebrecht	Lista Odebrecht de corrupção	BNDES, Financiamento (US\$ milhões)	Índice de Exposição à Corrupção, IEC (2008)
África do Sul	1	0	0	0	5,1
Angola	30	18	>50	2.914	8,1
Argélia	4	0	0	0	6,8
Argentina	9	6	>35	1.980	7,1
Bolívia	6	0	0	0	7,0
Chile	9	0	0	0	3,1
Colômbia	6	3	>11	0	6,2
Cuba	1	1	0	467	5,7
Djibuti	1	1	0	0	7,0
Egito	1	0	0	0	7,2
Emirados Árabes Unidos	4	3	0	0	4,1
Equador	8	4	>34	90	8,0
Espanha	1	0	0	0	3,5
Estados Unidos	15	12	0	0	2,7
Gana	1	1	0	14	6,1
Líbia	7	2	0	0	7,4
México	4	2	≈11	90	6,4
Moçambique	4	2	≈1	80	7,4
Nicarágua	2	0	0	0	7,5
Panamá	10	10	>59	0	6,6
Paraguai	1	0	0	0	7,6
Peru	19	11	≈29	58	6,4
Portugal	5	4	0	0	3,9
Rep. Dominicana	10	7	>92	977	7,0
Suriname	1	0	0	0	6,4
Uruguai	1	0	0	10	3,1
Venezuela	15	7	≈98	2.329	8,1
Total 27 países	176	94	≈420	9.009	5,9
Lista Odebrecht (10)	115	70	≈420	8.518	7,1
Lista BNDES (11)	102	59	≈350	9.009	6,5
União das listas Odebrecht e BNDES (13)	118	72	≈420	9.009	6,5
Interseção das listas Odebrecht e BNDES (8)	99	57	≈350	8.518	7,3

Fontes e notas: Elaboração do autor com dados da Transparência Internacional, BNDES e USA. DEPARTMENT OF JUSTICE (2016). Ver também Anexo 1.

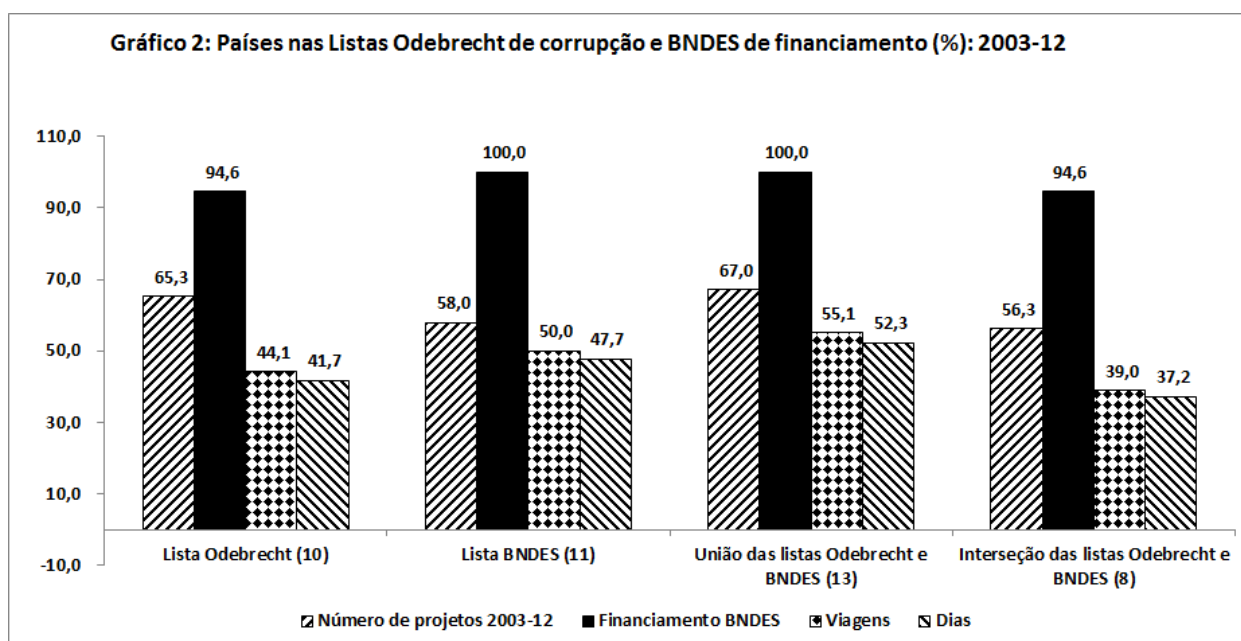
Tabela 2

Política externa, internacionalização da produção das empreiteiras e corrupção: Lista BNDES de financiamento e lista Odebrecht de corrupção (2003-2010)

País	Autoritarismo (2008)	Viagens	Dias	Visitas de Chefes de Estado estrangeiros	Part. PIB mundial (%)
África do Sul	2,1	4	7	4	0,69
Angola	6,7	2	4	2	0,12
Argélia	6,7	1	3	1	0,52
Argentina	3,4	18	33	13	0,82
Bolívia	3,9	9	12	11	0,06
Chile	2,1	8	16	6	0,36
Colômbia	3,5	6	10	13	0,54
Cuba	6,5	4	8	1	0,11
Djibuti	7,6	0	0	1	0,00
Egito	6,1	1	2	0	0,89
Emirados Árabes Unidos	7,4	1	2	0	0,56
Equador	4,4	4	7	8	0,15
Espanha	1,6	6	16	4	1,86
Estados Unidos	1,8	12	31	2	18,51
Gana	4,7	2	6	1	0,08
Líbia	8,0	2	4	1	0,20
México	3,2	5	12	5	2,14
Moçambique	4,5	3	7	3	0,02
Nicarágua	3,9	1	1	1	0,03
Panamá	2,7	1	2	2	0,06
Paraguai	3,6	9	16	10	0,05
Peru	3,7	7	12	10	0,29
Portugal	2,0	6	15	7	0,35
Rep. Dominicana	3,8	1	4	2	0,11
Suriname	3,4	1	2	3	0,01
Uruguai	1,9	9	14	8	0,06
Venezuela	4,7	13	20	20	0,53
Total 27 países	3,8	136	266	139	29,1
Lista Odebrecht (10)	3,9	60	111	78	4,8
Lista BNDES (11)	4,1	68	127	73	4,4
União das listas Odebrecht e BNDES (13)	3,9	75	139	88	5,0
Interseção das listas Odebrecht e BNDES (8)	4,2	53	99	63	4,2

Fontes e notas: Elaboração do autor com dados da *The Economist Intelligence Unit*, Presidência da República e FMI. Segundo estimativas do Banco Mundial, o PIB de Cuba é aproximadamente igual ao PIB da República Dominicana.

A união das listas Odebrecht e BNDES formam um conjunto com 13 países. Esse conjunto responde por 118 projetos do total de 176 projetos no exterior em 2003-12, ou seja, 67% (Gráfico 2). A média geométrica dos Índices de Exposição à Corrupção desse conjunto é 6,5, (muito) superior à média internacional (5,4). Alguns desses países se caracterizam por regimes políticos autoritários (por exemplo, Angola, Cuba, Gana e Venezuela). Durante os seus dois mandatos, o presidente Lula fez 75 viagens a esse conjunto união, com estadia total de 139 dias; ou seja, 55,1% das viagens e 52,3% dos dias de estadia do presidente no exterior. Vale destacar que esses países têm, em média, níveis altos de corrupção.²¹



Os chefes de Estado desse conjunto de treze países, por seu turno, fizeram 88 viagens ao Brasil, ou seja, 63% do total de visitas de chefes de Estado estrangeiros ao país, como

²¹ Ver GONÇALVES (2017b, p. 21). O indicador usado é o Índice de Exposição à Corrupção (IEC) que é igual a 10 menos o *Corruption Perceptions Index* da Transparência Internacional. O IEC varia de 0 a 10; quanto maior esse índice, mais elevada é a corrupção. O ano de referência para os índices é 2008 já que o foco do estudo é o governo Lula (2003-10).

mostra a Tabela 2. Os dados sobre visitas de chefes de Estado estrangeiros ao Brasil estão no Anexo 4. Os mandatários estrangeiros que mais viagens fizeram ao Brasil são dos seguintes países: Venezuela; Argentina; Colômbia; Peru; e Equador. Todos esses países são vizinhos, têm fronteiras com o Brasil e dois deles são membros do Mercosul (Argentina e Venezuela). As reuniões regulares desse acordo de integração regional implicam, naturalmente, viagens frequentes de presidentes. A inspeção visual dos dados sugere dois pontos “fora da curva”: Colômbia e Peru. Os chefes de Estado desses dois países fizeram treze e dez viagens ao Brasil, respectivamente, em 2003-10. Nesses dois países a corrupção envolve a Odebrecht e agentes públicos, inclusive, chefes de Estado.²²

Os oito países que estão na lista Odebrecht respondem por 65% do total de projetos contratados no exterior, enquanto o percentual correspondente para os países na lista BNDES é 58%. Os países da lista Odebrecht receberam 95% do total do financiamento do BNDES. Ou seja, países com evidências conclusivas a respeito de corrupção no exterior, pela maior empreiteira brasileira, receberam quase a totalidade dos recursos do BNDES para financiamento de serviços de E&C no exterior. Isso não quer dizer, naturalmente, que 95% das obras no exterior financiadas pelo BNDES envolveram corrupção. O dado informa, simplesmente, que a quase totalidade dos financiamentos do BNDES foi para países com altos níveis de corrupção e para os quais há evidência de práticas de corrupção pela maior empreiteira brasileira.

Os países que estão em ambas as listas (conjunto interseção) contabilizam 56% do total de projetos no exterior e 95% do total do financiamento do BNDES. No que concerne à política externa (diplomacia presidencial), a evidência é que esses países do conjunto interseção respondem por aproximadamente 40% das viagens internacionais do presidente Lula e dos dias de estadia no exterior. Entretanto, vale mencionar que as

²² Ver a matéria de 8 de março de 2017: “Presidente da Colômbia é acusado de receber propina da Odebrecht”. Disponível: <http://oglobo.globo.com/brasil/presidente-da-colombia-acusado-de-receber-propina-da-odebrecht-20892163>. Acesso: 10 de março de 2017. Ver, também, a reportagem de 10 de fevereiro de 2017: “Ex-presidente do Peru tem prisão decretada; Lava Jato avança no exterior e põe governos da América Latina sob suspeita”. Disponível: <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-38907251>. Acesso: 10 de março de 2017.

viagens do presidente estão relativamente concentradas em dois países que são membros do Mercosul (Argentina e Venezuela). Esses dois países são responsáveis por aproximadamente 12% tanto dos projetos quanto das viagens presidenciais. Para o principal comprador de projetos (Angola), há registro de somente 2 viagens presidenciais.

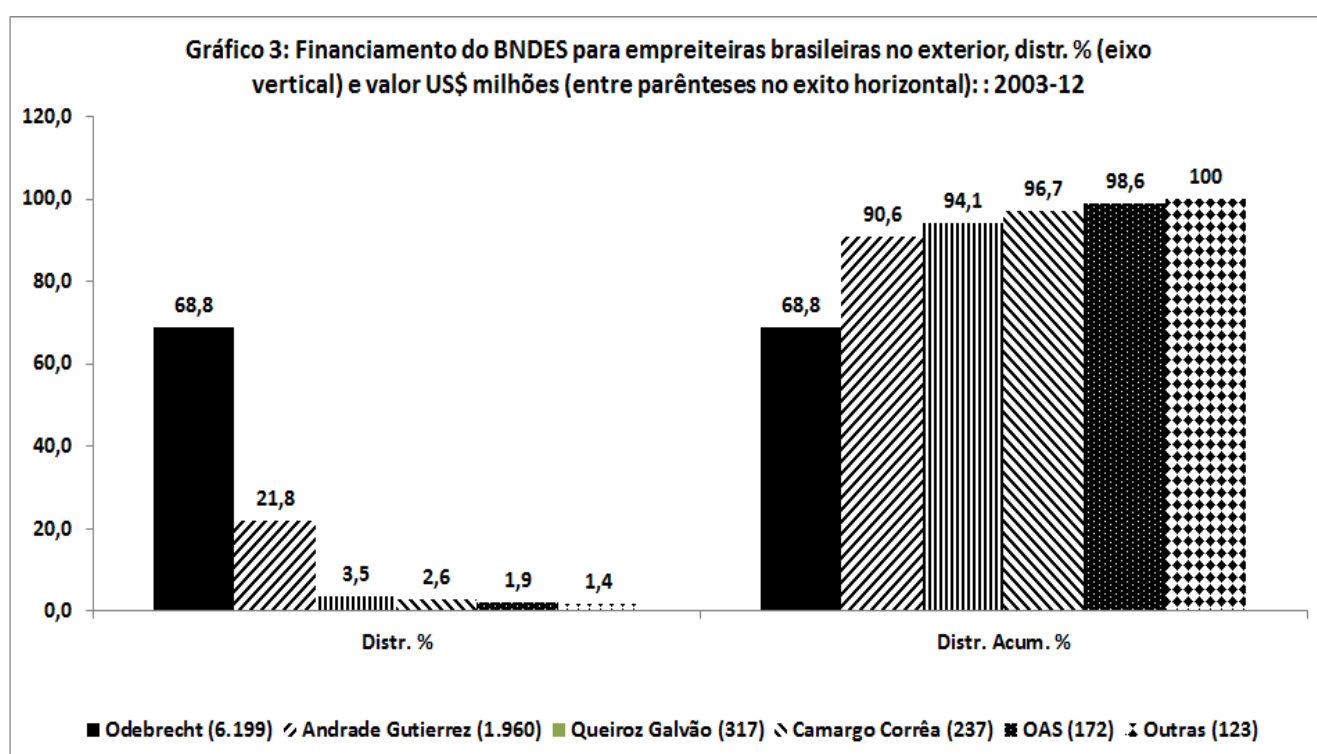
Cabe destacar que há diferença estatisticamente significativa entre o IEC médio dos países fora e dentro da lista BNDES de financiamento. A Tabela 3 mostra os resultados dos testes paramétricos e não paramétricos. O IEC médio dos onze países dentro da lista é 6,7 enquanto o IEC médio dos países fora da lista é 5,8. O número médio de projetos por país é 9,3 para países dentro da lista e 4,6 para países fora da lista. Resultados similares são encontrados no caso da lista Odebrecht de corrupção. Porém, os testes para a lista Odebrecht mostram diferenças de médias estatisticamente mais significativas tanto em relação à corrupção quanto ao número de projetos. Isso decorre da elevada variância de indicadores de países dentro e fora da lista BNDES (GONÇALVES, 2017b, Tabela 10)..

Tabela 3
Internacionalização da produção das empreiteiras e corrupção, testes de diferenças de médias (aritméticas): Países na lista e fora da lista BNDES de financiamento, 2003-2012

	Fora da lista	Dentro da lista	Total/Média
Países	16	11	27
Índice de Exposição à Corrupção (países)			
Média	5,8	6,7	6,1
Teste <i>t</i> <i>p</i> -valor (%)		7,4**	
Teste Mann-Whitney (%)		11,3	
Projetos			
Número total	74	102	176
Média	4,6	9,3	6,5
Teste <i>t</i> <i>p</i> -valor (%)		6,8**	
Teste Mann-Whitney (%)		10,4	

Fontes e notas: Elaboração do autor com dados da Transparência Internacional e BNDES. Ver também Tabelas 1 e 2. A lista BNDES inclui 11 países que receberam financiamento para serviços de E&C em 2003-12: Angola, Argentina, Cuba, Equador, Gana, México, Moçambique, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. Testes estatísticos para amostras independentes, variâncias diferentes e testes unilaterais para significância estatística: (*) 1%; (**) 5%..

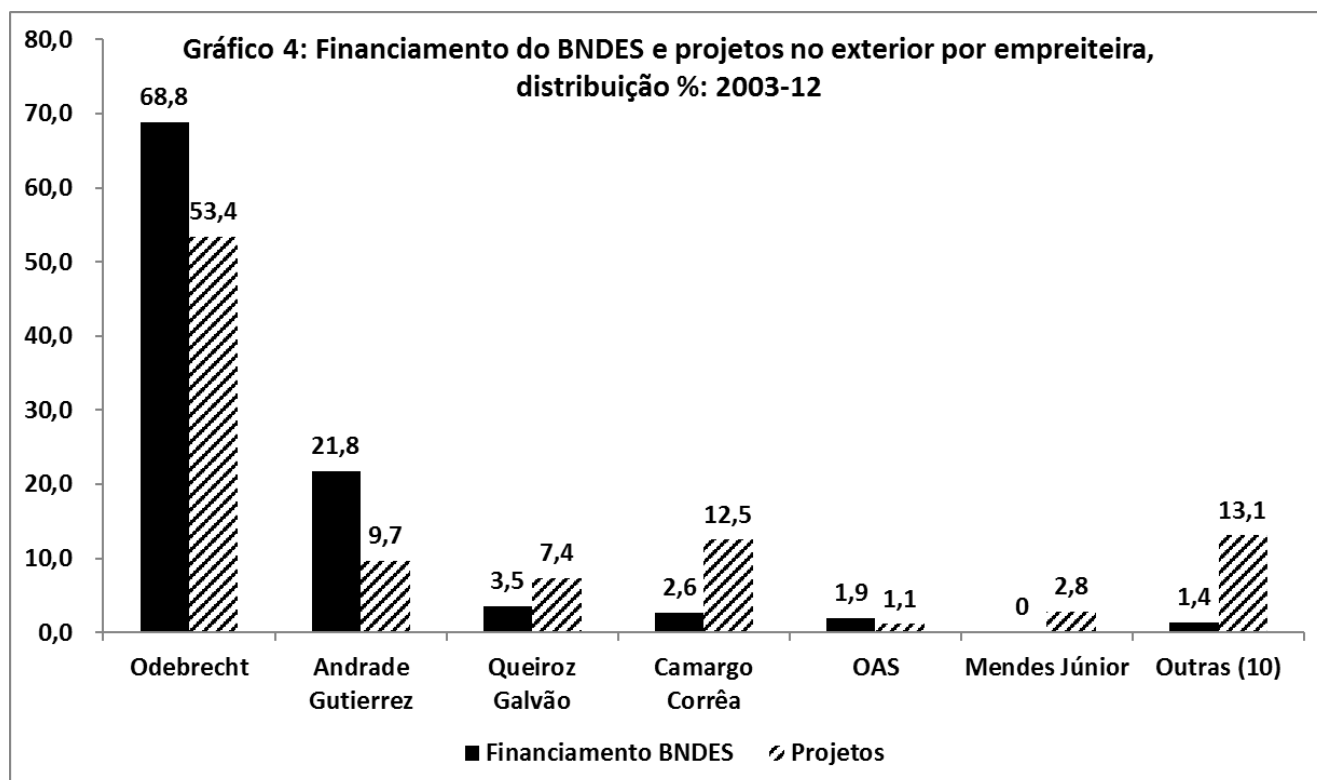
No que se refere à concentração dos financiamentos do BNDES por empreiteiras, o Gráfico 3 mostra a seguinte distribuição dos valores de financiamento: Odebrecht (68,8%); Andrade Gutierrez (21,8%); Queiroz Galvão (3,5%); Camargo Correa (2,6%); OAS (1,9%); e outras (1,4%). Sem risco de exagero, pode-se afirmar que os resultados são extraordinários já que Odebrecht e Andrade Gutierrez respondem por 91% do total de financiamento do BNDES para serviços de E&C no exterior em 2003-12. Essas duas empresas têm aproximadamente 63% dos projetos no exterior nesse período (Odebrecht = 53%; Andrade Gutierrez = 10%) (Ibid, Tabela 6). O destaque, naturalmente, é o fato que 69% dos financiamentos do BNDES em 2003-12 foram destinados à Odebrecht. Esse percentual é significativamente mais elevado que a participação dessa empreiteira (53%) no total dos projetos contratados no exterior por todas as empreiteiras nesse período.



O confronto dos dados sobre projetos e financiamentos parece evidenciar o “tratamento preferencial” recebido pela Odebrecht e pela Andrade Gutierrez na medida em que a proporção de projetos no exterior é menor do que a proporção dos financiamentos do BNDES.²³ Como também mostra o Gráfico 4, essas são as únicas grandes empreiteiras

²³ Naturalmente, os valores dos financiamentos para cada empresa estão relacionados aos valores dos projetos e não às quantidades de projetos. Isso implica cautela na análise empírica na medida em que os

que se enquadram nessa situação. Para ilustrar, a Camargo Corrêa tem 12,6% dos projetos e 2,6% dos financiamentos e as outras 10 empresas têm 13,1% e 1,4%, respectivamente.

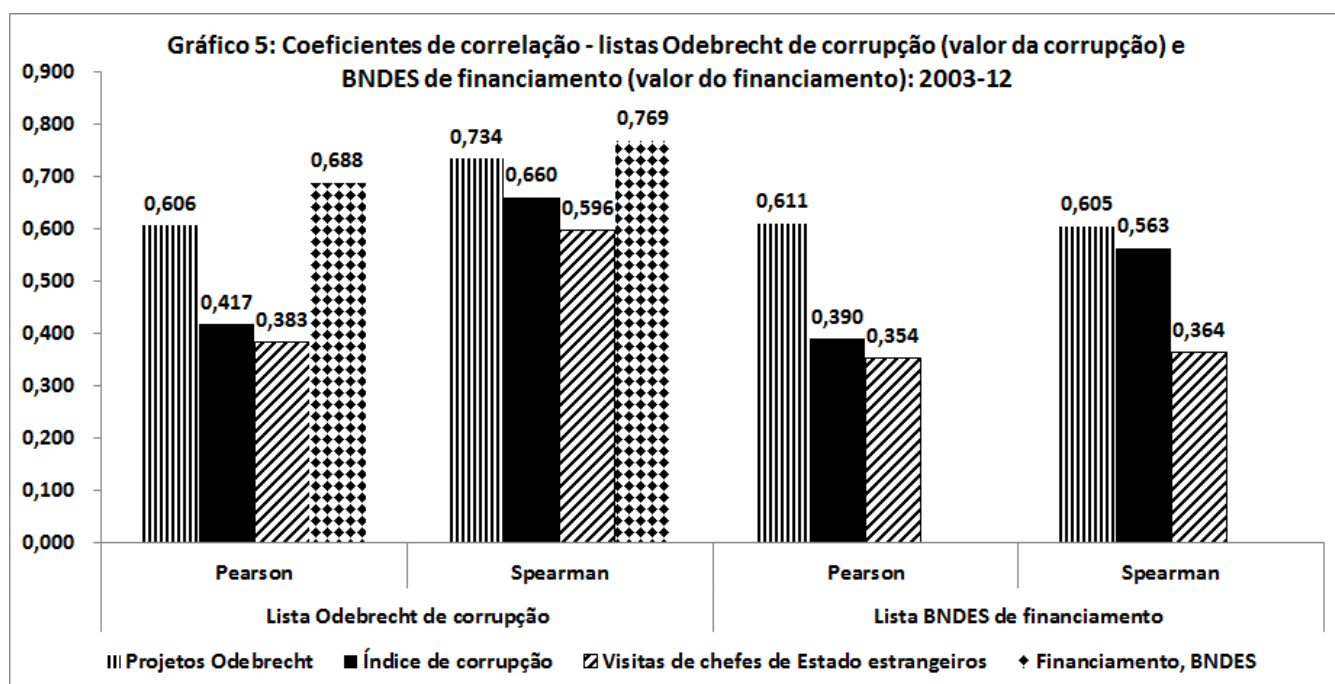


Antes de concluir, vale a pena mencionar algumas associações entre as variáveis independentes e dependentes tratadas nesse estudo. Os coeficientes de correlação paramétricos e não paramétricos estão no Anexo 5 e referem-se aos 27 países compradores de serviços de E&C das empreiteiras brasileiras em 2003-12. Há algumas correlações positivas, altas, significativas e esperadas: viagens internacionais do presidente e número de dias no exterior; viagens internacionais do presidente e visitas de chefes de Estado estrangeiros (hipótese da reciprocidade); dias de viagens

projetos da Odebrecht e da Andrade Gutierrez possam ter valores médios mais elevados em decorrência, inclusive, da natureza das obras. Por outro lado, os valores são inflados pelos custos de corrupção. Segundo ex-presidente da Andrade Gutierrez “a propina era contabilizada dentro da empresa como *custo comercial*, e incluída no orçamento de cada obra” (*O Globo*, 29 de julho de 2016, p. 4).

internacionais do presidente e visitas de chefes de Estado estrangeiros (hipótese da reciprocidade); dias de viagens internacionais do presidente e participação dos países no PIB mundial (hipótese da relevância); e corrupção e autoritarismo.

As correlações das principais variáveis com a lista Odebrecht de corrupção e a lista de financiamento do BNDES estão no Gráfico 5. A prática de atividades ilícitas pela Odebrecht (valor estimado da corrupção) está positiva e significativamente correlacionada (ambos os testes) com: número de projetos da Odebrecht; financiamento do BNDES (valor); corrupção nos países (índice); e visitas de chefes de Estado estrangeiros. Na lista do BNDES, por seu turno, o valor do financiamento também está positiva e significativamente correlacionada (testes paramétricos e não paramétricos) com as variáveis acima (número de projetos da Odebrecht; índice de corrupção nos países; e visitas de chefes de Estado estrangeiros).



Correlações não implicam, naturalmente, causalidade. Entretanto, esses resultados reforçam a evidência empírica analisada nessa seção que sinaliza relações significativas entre política externa (particularmente, o “braço” financeiro - financiamento do BNDES), corrupção e internacionalização das empreiteiras.

Para concluir, cabe destacar alguns dados fáticos e pontos importantes:

(1) a Odebrecht responde por mais da metade (53%) dos contratos de serviços de E&C no exterior em 2003-12;

(2) a Odebrecht é condenada por corrupção em 10 países; isto é, três quartos do total de 17 países em que atuou em 2003-12;

(3) a Odebrecht é condenada por ter praticado o maior caso de corrupção da história mundial, que envolve 11 países, além do Brasil em 2003-14;

(4) a diplomacia brasileira é particularmente ativa nos países da África e América Latina em que a Odebrecht contratou projetos;

(5) a Odebrecht recebe mais de dois terços (69%) dos financiamentos do BNDES para serviços de E&C no exterior em 2003-12;

(6) a quase totalidade dos financiamentos do BNDES para serviços de E&C no exterior é para países com níveis altos de corrupção;

(7) entre os mais importantes clientes da Odebrecht destacam-se cinco países com níveis muito altos de corrupção (Angola, Argentina, Panamá, Peru e Venezuela), que respondem por 55% dos projetos totais da empreiteira no exterior;

(8) esses países com níveis altos de corrupção recebem 81% dos financiamentos do BNDES para obras no exterior;

(9) Angola é o principal comprador de serviços da Odebrecht (20% dos projetos dessa empresa no exterior) e também é o principal recipiente de financiamento do BNDES (32%);

(10) indícios e provas apontam as atividades ilícitas da Odebrecht ligadas diretamente às obras realizadas em Angola que receberam financiamento do BNDES;

(11) indícios e provas revelam o envolvimento de agentes públicos em Angola e no Brasil nas práticas de corrupção dessa empresa;

(12) dentre os indiciados no Brasil há que se destacar o ex-presidente Lula e o ex-ministro Antônio Palocci (ANEXO 6);

(13) a Odebrecht já foi condenada pelas suas atividades de corrupção em obras no exterior; e

(14) as investigações da Operação Lava Jato podem levar à condenação de agentes públicos, cujas atividades ilícitas ocorreram no exercício de funções relativas á política externa brasileira.

3 Conclusões

Esse estudo mostra como a interação de interesses privados (indivíduos, grupos e empresas) opera contrariamente aos interesses públicos, nacionais. Nesse sentido, esse trabalho pode ser visto como um estudo de caso que adota o método da Economia Política Internacional.

Esse texto discute a hipótese do “efeito bumerangue”, que associa variáveis independentes (política externa e corrupção) com variáveis dependentes (internacionalização das empreiteiras e perda de poder e projeção do país no sistema internacional).

Desde 2003 tem se evidenciado a aceleração da internacionalização das empreiteiras brasileiras e a extraordinária concentração de projetos no exterior em três empresas (Odebrecht, Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez). A liderança internacional absoluta da Odebrecht (responde por mais da metade dos projetos no exterior). Ademais, há forte orientação da internacionalização da produção de serviços de E&C brasileiros para países com níveis altos de corrupção e aumento significativo do índice de exposição à corrupção das empreiteiras líderes no mercado externo (GONÇALVES, 2017b).

O fato central é que as empreiteiras brasileiras cometeram crimes de corrupção em larga escala no Brasil e no exterior.²⁴ Os crimes de corrupção das empreiteiras envolveram altas autoridades governamentais (inclusive, presidentes e ministros de Estado) no Brasil e no exterior.²⁵ Os fortes estímulos dados pelo governo (BNDES etc.) à internacionalização das empreiteiras brasileiras podem estar vinculados à corrupção.²⁶

²⁴ Indícios e evidências nos processos da Operação Lava Jato envolvem cinco empreiteiras brasileiras: Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, Queiroz Galvão e OAS; ver *O Globo*, 26 de julho de 2016, p. 6).

²⁵ Ver *O Globo* (*Transparência Internacional investigará contratos de empreiteiras brasileiras em sete países da América Latina*), 18 de agosto de 2015. Disponível: <http://oglobo.globo.com/brasil/transparencia-internacional-investigara-contratos-de-empreiteiras-brasileiras-em-sete-paises-da-america-latina-17225900>. Acesso: 30 de janeiro de 2017.

²⁶ “A decisão do BNDES de suspender os repasses foi tomada logo após a prisão do ex-ministro Antônio Palocci, acusado de gerenciar uma conta de propina da construtora Odebrecht com o PT, pela qual teriam passado R\$ 128 milhões até 2013. Entre as vantagens oferecidas pelo governo petista à maior empreiteira brasileira estavam facilidades na liberação de recursos do BNDES para obras no exterior.” Empregado da

E, o MRE foi particularmente ativo na promoção comercial e nas articulações políticas no país e no exterior para promover a internacionalização das grandes empreiteiras.

O setor de serviços de E&C é considerado o setor com maior incidência de corrupção no mundo (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2011). Nesse contexto, há que se destacar que órgãos do governo brasileiro (Presidência da República, MRE e BNDES) não parecem ter aplicado filtros de responsabilidade social em relação às empreiteiras que receberam estímulos para se internacionalizarem. Outrossim, ex-presidente brasileiro (Lula) é considerado chefe de organização criminosa pelo Ministério Público Federal em função das suas relações com grandes empreiteiras.²⁷ A política externa no governo Lula estava focada na diplomacia presidencial e assentada nas viagens internacionais do presidente da República no período 2003-10 e, portanto, há suspeição do envolvimento pessoal do ex-presidente Lula nos contratos de obras no exterior.²⁸ E, por fim, há forte percepção que nas viagens internacionais o presidente da República do Brasil desempenhava o papel de caixeiro-viajante, ainda que a evidência seja anedótica. O presidente Lula procurava abrir janelas de oportunidades de negócios para empresas

Andrade Gutierrez “associou os pagamentos a projetos da Eletronuclear e a um empréstimo do BNDES destinado a uma obra na Venezuela.” Ver, *O Globo*, 26 de julho de 2016, p. 6.

²⁷ Ver Revista *ÉPOCA*. “Lula era o comandante máximo da organização ilícita”. 14 de setembro de 2016. Disponível: <http://epoca.globo.com/tempo/noticia/2016/09/lula-e-denunciado-pela-Lava-Jato.html>. Acesso: 23 de janeiro de 2017. No bojo da Operação Lava Jato, “OAS, Odebrecht, Camargo Correa, Andrade Gutierrez, UTC e Queiroz Galvão doaram R\$ 20,7 milhões ao Instituto [Lula] e pagaram R\$ 9,920 milhões por palestras [LILS Palestras, empresa que pertence a Lula] entre 2011 e 2014.” (*O Globo*, 2 de junho de 2016, p. 7).

²⁸ Segundo editorial do *O Globo* (30 de dezembro de 2016, p. 8), com o título *Falta um*: “Em uma sequência lógica, as descobertas da Lava Jato mobilizaram procuradores e juízes no exterior, a começar pela Suíça e Estados Unidos, até chegar-se a acordos de leniência assinados pela Odebrecht cá e lá. Nova etapa começa com o rompimento de contratos suspeitos assinados pela empreiteira em países como Panamá, Peru e outros, sem prejuízo da abertura também e investigações. Excluíam-se Venezuela e Cuba, por motivos óbvios. Mas, para a crônica ficar completa, falta lembrar o envolvimento pessoal de Lula para o fechamento desses e outros negócios.” Ver também *Foreign Policy (Lula está apoiando empresas corruptas para fazer negócios corruptos no exterior)*, 17 de julho de 2015. Disponível: <http://foreignpolicy.com/2015/07/17/lula-is-supporting-corrupt-companies-to-do-corrupt-business-abroad/>. Acesso: 31 de janeiro de 2017. No contexto da Operação Lava Jato, Marcelo Odebrecht (principal acionista e executivo da empreiteira Odebrecht) revela que o ex-presidente Lula teria recebido R\$ 23 milhões dessa empresa. Ver *O Globo*, 13 de março de 2017, p. 3.

brasileiras nos seus processos de internacionalização, particularmente, quanto à venda de bens e serviços.²⁹

Nesse estudo o método da Economia Política Internacional aponta uma relação estreita entre a política externa brasileira e os interesses privados.³⁰ Esses interesses abarcam não somente os setores e grupos econômicos dominantes (com destaque para as empreiteiras) como também agentes públicos e dirigentes políticos. Essa relação implica operações em larga escala no campo de ilícitos penais no Brasil e no exterior.

Os resultados do estudo têm algumas implicações. Tendo como referência os governos do PT, principalmente o governo Lula, trabalhos na área de Economia Política Internacional destacam a relação entre a política externa e os interesses das grandes empresas brasileiras (principalmente, as empreiteiras) que se internacionalizaram. O argumento geral é que a autoproclamada política externa independente do governo Lula usava as empresas privadas (assim como as empresas estatais, com destaque para a Petrobras) como instrumentos econômicos para se alcançar objetivos políticos, principalmente, na América do Sul.³¹ Esse argumento levou à revitalização da hipótese do “subimperialismo” brasileiro na América do Sul. Com o risco de simplificação exagerada, essa hipótese refere-se à relação entre os interesses do Estado brasileiro no

²⁹ Nesse ponto, não cabe se estender em referências bibliográficas sobre o tema, principalmente porque a literatura brasileira sobre política externa no governo Lula é marcada pelo déficit de análise de evidências e superávit de interpretações de discursos e narrativas. Não obstante, pode-se mencionar VIZENTINI (2013, p. 126), como exemplo do argumento que Lula abriu janelas de oportunidades para empresas brasileiras no exterior. Outro exemplo, dessa vez na vertente oficial, é GARCIA (2013, p. 59) que destaca o papel do BNDES no financiamento à internacionalização das empresas de serviços e as viagens internacionais do presidente na promoção da cooperação Sul-Sul (Ibid, p. 64). BOITO e BERRINGER (2013) argumentam que a política externa de Lula atendeu aos interesses dos setores dominantes ainda que não apresentem qualquer evidência para comprovar seus argumentos. Esse artigo também é analiticamente fraco.

³⁰ Para uma apresentação do método da Economia Política Internacional, ver GONÇALVES (2016, capítulo 1). Outro exemplo do uso desse método é BOITO e BERRINGER (2013), que discutem a hipótese de forte convergência da política externa dos governos do PT com os interesses dos setores e grupos dominantes. Entretanto, como já mencionado, a fragilidade desse estudo é a ausência de evidências e os autores falham na demonstração da hipótese.

³¹ Segundo CERVO (2010, p. 9) um dos pilares da política externa do governo Lula era a “expansão dos negócios externos por meio do comércio e da internacionalização das empresas brasileiras”. A ausência de evidências também é uma característica desse estudo, que é representativo de trabalhos sobre a política externa brasileira recente e que são impregnados de *wishful thinking*. O autor apela para o uso da expressão Estado Logístico que tem notáveis fragilidades analíticas e empíricas.

campo da geopolítica (exercício de uma subentendida ou pretendida hegemonia brasileira na América do Sul na direção do projeto de Brasil-potência) e os interesses dos grandes grupos econômicos brasileiros, nos seus processos de internacionalização por meio não somente do comércio e investimento no exterior como também do controle de fontes de matérias-primas e energia no exterior.³²

O financiamento do BNDES reforça a vantagem competitiva da empresa brasileira nos mercados na América Latina e na África. Entretanto, a não conformidade (de fato, atividades ilícitas em larga escala) é um instrumento de posicionamento dessas empresas no exterior. Portanto, a atuação do Itamaraty e o financiamento do BNDES (ao desprezar filtros de responsabilidade social) potencializam a conduta imoral e ilícita por empresas que têm histórico de corrupção no país e alta exposição à corrupção no mercado internacional. Trata-se, portanto, da internacionalização decorrente de vantagem competitiva espúria (GONÇALVES, 2017b).

O caso da internacionalização das empreiteiras, com destaque para a Odebrecht, em Angola é representativo. Todos os indicadores disponíveis apontam para um dado fático: Angola é um dos países com níveis mais altos de corrupção no mundo e marcado por forte autoritarismo e, também, enorme desigualdade e pobreza. Como vimos, a Odebrecht reconheceu pagamentos por corrupção de pelo menos US\$ 50 milhões para agentes públicos angolanos. Ademais, as investigações da Operação Lava Jato levaram à prisão de um dos próceres do Partido dos Trabalhadores e duas vezes ministro nos governos do PT.³³ A suspeita e os indícios apontam para a corrupção de US\$ 50 milhões

³² A hipótese do subimperialismo brasileiro foi originalmente levantada por Ruy Mauro Marini no campo da Teoria Marxista da Dependência (MARINI, 1977). Segundo essa hipótese, os determinantes básicos do subimperialismo brasileiro são, na ótica das grandes empresas brasileiras, problemas de realização do capital no país e, na perspectiva do Estado autoritário, o projeto de Brasil-potência. Para maiores detalhes, ver os estudos de LUCE (2007) e BUENO e SEABRA (2009). Ainda que os fenômenos tratados pela hipótese sejam pertinentes, o uso da expressão “subimperialismo” para caracterizá-los é totalmente inadequado.

³³ A matéria da Revista *Época* (“As operações suspeitas da Odebrecht em Angola”, 5 de outubro de 2016) informa: “segundo os investigadores, gerou US\$ 50 milhões da Odebrecht para a conta de propina de Antônio Palocci, então coordenador da campanha de Dilma Rousseff. A estratégia era elevar o valor da linha de crédito concedida pelo Brasil, com dinheiro do BNDES, para a empresa realizar obras em Angola.”

pagos pela Odebrecht no Brasil e estaria associada ao incremento dos limites de financiamento das operações dessa empreiteira em Angola.

E, além do abuso do poder econômico no Brasil e da corrupção no país e no exterior, a maior empreiteira brasileira pratica outras atividades ilícitas, como tráfico de pessoas e trabalho escravo nas obras no exterior. Esses fatos referem-se às operações da Odebrecht em Angola. Segundo o Ministério Público do Trabalho, que abriu processo contra a empreiteira, “este é o maior acordo da História do Brasil relacionado ao combate ao trabalho escravo e ao tráfico de pessoas”.³⁴ Mais um recorde histórico!

Em 2003-12, vale lembrar mais uma vez, Angola – que tem níveis muito elevados de corrupção – recebe 32% dos financiamentos do BNDES para a exportação de serviços de E&C. A Odebrecht é, de longe, a principal empresa beneficiária desses financiamentos: 69% do total dos financiamentos do BNDES para todos os países nesse período.

No governo Lula a política externa caracterizou-se por forte ativismo que abarcou tanto a dimensão política como a econômica, particularmente, a comercial.³⁵ O ativismo foi particularmente marcante em relação às articulações políticas da Presidência da República e do MRE enquanto o ativismo comercial ficou por conta do MRE (promoção comercial) e do BNDES (financiamento). Para ilustrar esses fenômenos cabe mencionar que o presidente Lula fez 245 viagens ao exterior, que totalizaram 508 dias fora do país em 2003-10. O processo de internacionalização se acelerou na medida

³⁴ Ver “Odebrecht pagará por trabalho escravo”, *O Globo*, 18 de março de 2017, p. 8. Fato: “levados à Angola, muitos [trabalhadores] adoeceram em razão das condições sanitárias nas obras e da falta de condições de higiene. Além disso, a água consumida não era potável, e a comida, muitas vezes, estragada.” A “empreiteira fechou acordo de R\$ 30 milhões para encerrar processo”.

³⁵ Como instrumento de política externa na América Latina e na África, o governo Lula também expandiu o uso da cooperação técnica na agricultura, saúde etc. (MILANI *et al*, 2015, capítulos, 110-119).

NOGUEIRA *et al* (2016) analisam o caso das empresas brasileiras em Moçambique, inclusive, as empreiteiras. Os autores destacam, como instrumentos de política externa, o financiamento do BNDES, o ativismo diplomático e a cooperação técnica. Essa última refere-se ao setor do agronegócio. Eles mencionam, ainda, o envolvimento da Eletrobras em projetos de produção e distribuição de energia elétrica (Ibid, p. 17). Da mesma forma que Angola, Moçambique também é marcado por elevados níveis de corrupção e autoritarismo. Também há registro de práticas de corrupção da Odebrecht nesse país (USA. DEPARTMENT OF JUSTICE, 2016, p. 21).

em que o número médio anual de projetos no exterior aumentou de 9,3 em 1985-2002 para 17,6 em 2003-12.

O modelo adotado para discutir as relações entre política externa, corrupção e internacionalização das empreiteiras é incompleto na medida em que o esquema de corrupção se restringe a pagamentos pecuniários feitos pelas empreiteiras a agentes públicos nacionais e estrangeiros. Entretanto, corrupção transcende pagamentos pecuniários de subornos e propinas. Para ilustrar, agentes corruptos são frequentemente “comprados” com promessas, indicações e nomeações para cargos na administração pública ou no setor privado. Como mencionado na Introdução, omissão e corresponsabilidade podem chegar ao ponto da cumplicidade já que o governo Lula foi além da não aplicação de filtros de responsabilidade social nas suas estreitas relações com as grandes empreiteiras. Inclusive, o governo operou ativamente a favor de empresas que têm a marca (cicatriz) forte da corrupção. Seguindo o padrão observado na Petrobras, é provável que, no futuro próximo, apareçam provas do envolvimento de agentes públicos (BNDES, Itamaraty etc.) nos esquemas de corrupção das empreiteiras brasileiras nas obras no exterior.³⁶

O fato central é que o processo de internacionalização das empreiteiras brasileiras está fortemente associado às atividades ilícitas. A Odebrecht, empresa líder desse processo, é responsável pelo maior caso de corrupção na história mundial segundo o Ministério da Justiça dos Estados Unidos. Em consequência da vantagem competitiva espúria e da internacionalização *cum* corrupção em larga escala, parece ser evidente que o Brasil perde *soft power* (projeção internacional). Aqui, cabe citar mais uma vez, o presidente da ONG Transparência Internacional que afirma: “a atividade ilícita das empreiteiras brasileiras na América Latina e na África prejudicou a reputação internacional do país”.³⁷ Ademais, como discutido no texto, o país também perde *hard power* na dimensão econômica. Isso decorre da perda de vantagem competitiva (vantagem país e

³⁶ A jornalista Lydia Medeiros relata: “a Lava Jato pode atingir representações diplomáticas do Brasil em países onde a Odebrecht é investigada. Há suspeita que funcionários de embaixadas tenham facilitado operações ilegais em troca de vantagens políticas ou promessas de ascensão na carreira.” Ver, *O Globo*, 15 de março de 2017, p. 2.

³⁷ José Carlos Ugaz, Lava Jato para exportação, *O Globo*, 17 de fevereiro de 2017, p. 15.

vantagem empresa). As empreiteiras saem, certamente, enfraquecidas dos processos criminais que enfrentam em vários países.

As atividades ilícitas da Odebrecht, Petrobras etc. também afetam a imagem e as vantagens competitivas das empresas brasileiras no exterior – efeito contágio. O maior caso de corrupção da história (Odebrecht) e a quase falência da maior empresa do país (Petrobras) apontam nesse sentido. Portanto, não resta dúvida que o Brasil sofre duas consequências: perda de poder econômico e de projeção internacional. Ou seja, elevado custo de longo prazo decorre da política externa no governo Lula.

Se, de um lado, é verdade que a política externa é determinante da aceleração do processo de internacionalização das empreiteiras; de outro, não é menos verdadeiro que a corrupção é instrumento de ganhos particulares (indivíduos, grupos e empresas) e vantagem competitiva espúria (imoral e ilícita). O fato é que grandes empreiteiras praticaram corrupção em larga escala no país e no exterior. Portanto, pode-se supor a equação $AÇÃO = POLÍTICA EXTERNA + CORRUPÇÃO$. Porém, essa ação gera uma reação na forma da equação $REAÇÃO = INTERNACIONALIZAÇÃO DAS EMPREITEIRAS + PERDA DE PODER$ do país no sistema internacional. Essa segunda equação é, precisamente, o “efeito bumerangue” discutido no texto. É difícil minimizar a responsabilidade do governo Lula na geração do “efeito bumerangue”, que tem alto custo e deve se estender por um longo período.

Bibliografia

AMORIM, Celso. Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula. *Diplomacia, Estratégia e Política*, outubro-dezembro, p. 41-48, 2004.

AMORIM, Celso. Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (special edition), p. 214-240, 2010.

BNDES. *BNDES Exim Pós-embarque Serviços*. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Disponível: <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/>. Acesso: 7 de fevereiro de 2017.

BOITO, JR., Armando; BERRINGER, Tatiana. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. *Revista de Sociologia e Política*, Vol. 21, No. 47, p. 31-38, setembro 2013.

BUENO, Flávio Marvulle, SEABRA, Raphael Lana. A teoria do subimperialismo brasileiro: notas para uma (re)discussão contemporânea. Disponível: http://www.ifch.unicamp.br/formulario_cemarx/selecao/2009/trabalhos/a-teoria-do-subimperialismo-brasileiro.pdf. Acesso: 7 de fevereiro de 2017. 2009.

CAMPOS, Pedro Henrique P. *Estranhas Catedrais. As Empreiteiras Brasileiras e a Ditadura Civil-militar, 1964-1988*. Rio de Janeiro: UFF/FAPERJ, 2014.

CAMPOS, Pedro Henrique P. As empreiteiras nacionais e a história econômica brasileira nos séculos XX e XXI. Disponível: http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/pesquisa/textos_sem_peq/texto0505.pdf. Acesso: 20 de janeiro de 2017. 2015.

CASON, J. W., POWER, T. J. Presidentialization, pluralization and the rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian foreign policy making in the Cardoso-Lula era. *International Political Science Review*, Vol. 30, No. 2, p. 117-140, 2009.

CERVO, Amado Luiz. Brazil's rise on the international scene: Brazil and the world. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (special edition), p. 7-32, 2010.

CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT. A espinha dorsal da integração sul-americana. *Diplomacia, Estratégia e Política*, No. 4, abril-junho 2006, p. 235-241, 2006.

COSTOYA, Manuel M.; UTTING, Peter; CARRIÓN, Gloria. The Changing Coordinates of Trade and Power in Latin America. Genebra: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), *Markets, Business and Regulation Programme Paper Number 7*, May 2010.

DANESE, Sergio. *Diplomacia Presidencial*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

EIU. *The Economist Intelligence Unit Index of Democracy 2008*. Disponível: <https://graphics.eiu.com/PDF/Democracy%20Index%202008.pdf>. Acesso: 21 de janeiro de 2017.

FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. *A Economia Política do Governo Lula*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

GARCIA, Marco Aurélio. A opção sul-americana. *Revista Interesse Nacional*, 1 (1), p. 22-28, 2008.

GARCIA, Marco Aurélio. Dez anos de política externa. In: SADER, Emir (ed.). *10 Anos de Governos Pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo, p. 53-67, 2013.

GHOSH, Robin N.; SIDDIQUE, MD Abu Bakar. Some quantitative measures of corruption. In: GHOSH, Robin N.; SIDDIQUE, MD Abu Bakar (eds.). *Corruption, Good Governance and Economic Development: Contemporary Analysis and Case Studies*. Cingapura: World Scientific Publishing, p. 9-24, 2015.

GONÇALVES, Reinaldo. *Desenvolvimento às Avessas. Verdade, Má-fé e Ilusão no Atual Modelo Brasileiro de Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

GONÇALVES, Reinaldo. *Economia Política Internacional. Fundamentos Teóricos e as Relações Internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

GONÇALVES, Reinaldo. Política externa, viagens internacionais do presidente Lula e comércio exterior. O fiasco do caixeiro-viajante. *Texto para Discussão* No. 03/2017, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2017a.

GONÇALVES, Reinaldo. Internacionalização das empreiteiras brasileiras, corrupção e vantagem competitiva espúria. *Texto para Discussão* No. /2017, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2017b.

GRAEL, Dickson M. *Aventura, Corrupção e Terrorismo. À Sombra da Impunidade*. Rio de Janeiro: Vozes, 1985.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

HORTA, Luiz Fernando C. B. Rebello. O conceito de diplomacia presidencial. 1º Seminário Nacional de Pós-graduação em Relações Internacionais, Brasília, DF, FINATEC, julho 2012.

LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Mônica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs*, 82 (1), p. 21-40, 2006.

LUCE, Mathias Seibel. O subimperialismo brasileiro revisitado: a política de integração regional do governo Lula (2003-2007). *Dissertação de Mestrado*, Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007.

MARINI, Ruy Mauro. La acumulación capitalista mundial y el subimperialismo. *Cuadernos Políticos* No. 12. México: Ediciones Era, 1977. Disponível: http://www.marini-escritos.unam.mx/052_acumulacion_subimperialismo.html. Acesso: 18 de novembro de 2016.

MILANI, Carlos R. S.; MUÑOZ, Enara E.; DUARTE, Rubens de S.; KLEIN, Magno. *Atlas da Política Externa Brasileira*. Rio de Janeiro/Buenos Aires: EdUERJ/CLACSO, 2015.

MRE. *Visitas Internacionais do Presidente Lula ao Brasil de Chefes de Estado e de chefes de Governo. 2003-2010*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Secretaria de Planejamento Diplomático. 2011.

MRE. *Visitas Internacionais do Presidente Lula e visitas ao Brasil de Chefes de Estado e de Chefes de Governo. 2003-2010*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores. 2011.

MYINT, U. Corruption: causes, consequences and cures. *Asia-Pacific Development Journal* Vol. 7, No. 2, December, p. 33-18, 2000.

NOGUEIRA, Isabela; *et al.* Mozambican economic porosity and the role of Brazilian capital: a political economy analysis. *Texto para Discussão* No. 17, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2016.

PORTLAND/COMRES. *The Soft Power 30. A Global Ranking of Soft Power, 2016*. Londres: Portland/ComRes, 2016. Disponível: https://softpower30.portland-communications.com/wp-content/themes/softpower/pdfs/the_soft_power_30.pdf.

Acesso: 12 de março de 2017.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. BRASIL. *Viagens Internacionais do Presidente da República*. Disponível:

<http://imprensaacervo.planalto.gov.br/download/pdf/viagens%20internacionais>.

Acesso: 10 de outubro de 2015.

PRETO, Alessandra Falcão. O conceito de diplomacia presidencial: o papel da Presidência da República na formulação de política externa. *Dissertação de Mestrado*, Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2006.

RIBAS, Letícia Diniz; FARIA, Carlos Augusto Pimenta de. A política externa vista da janela do avião: a diplomacia presidencial nos governos FHC e Lula. *Anais do III Simpósio de Pós-graduação em Relações Internacionais*, Programa “Santiago Dantas” (UNESP, UNICAMP e PUC/SP), -11 de novembro de 2011. Disponível: <http://www.unesp.br/santiagodantassp>. Acesso: 11 de setembro de 2015.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, *Bribe Payers Index Report 2011*. Disponível: <http://www.transparency.org/bpi2011/results>. Acesso: 1 de fevereiro de 2017.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Corruption Perceptions Index 2016*. Disponível: http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016. Acesso: 12 de março de 2017.

USA. DEPARTMENT OF JUSTICE. *Information. United States against Odebrecht S.A.* United States District Court. Eastern District of New York, 21 de dezembro de 2016. Disponível: <https://www.justice.gov/opa/pr/odebrecht-and-braskem-plead-guilty-and-agree-pay-least-35-billion-global-penalties-resolve>. Acesso: 21 de dezembro de 2016.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *A Projeção Internacional do Brasil, 1930-2012*. Rio de Janeiro: Campus, 2013.

ANEXOS

ANEXO 1

Contratação de obras no exterior por empreiteiras brasileiras segundo o país e o período: 1969-84, 1985-2002, 2003-12 e 1969-2012

	País	1969-84	1985-2002	2003-12	1969-2012
1	África do Sul		1	1	2
2	Alemanha		1		1
3	Angola	2	1	30	33
4	Arábia Saudita	1			1
5	Argélia	5		4	9
6	Argentina		3	9	12
7	Bahamas		1		1
8	Bolívia	6	10	6	22
9	Botswana		1		1
10	Cabo Verde		1		1
11	Camarões		4		4
12	Chile	2	18	9	29
13	China		4		4
14	Cingapura		1		1
15	Colômbia	4	9	6	19
16	Congo, Rep.	1	2		3
17	Congo, Rep. Dem.		3		3
18	Costa Rica	2	1		3
19	Cuba			1	1
20	Djibuti			1	1
21	Egito			1	1
22	Emirados Árabes Unidos			4	4
23	Equador		10	8	18
24	Espanha		1	1	2
25	Estados Unidos		25	15	40
26	Gana			1	1
27	Guiné		2		2
28	Haiti		1		1
29	Índia		1		1
30	Irã		2		2
31	Iraque	9			9
32	Laos		1		1
33	Líbia	1		7	8
34	Malásia		1		1
35	Mauritânia	5	1		6
36	México		5	4	9
37	Moçambique		1	4	5
38	Nicarágua			2	2
39	Nigéria	2			2
40	Panamá			10	10
41	Paraguai	9	3	1	13
42	Peru	2	9	19	30
43	Portugal	2	27	5	34

44	Reino Unido		3		3
45	Rep. Dominicana			10	10
46	Rússia		1		1
47	Santa Lúcia		1		1
48	Suazilândia		1		1
49	Suriname			1	1
50	Tanzânia	1			1
51	Trinidad e Tobago	1			1
52	Uruguai	3	7	1	11
53	Venezuela	2	4	15	21
Total		60	168	176	404
Número de países		19	37	27	53

Fonte e notas: Base de dados elaborada por Pedro Henrique Pedreira Campos referente ao número de contratos firmados por empreiteiras brasileiras para execução de obras no exterior. As fontes são diversas como, por exemplo, a revista *O Empreiteiro* e os portais das empresas.

Para manter a consistência dos dados (distribuição geográfica) o projeto do trem de alta velocidade entre Portugal e Espanha foi alocado para a Espanha. O critério usado é o PIB médio no período 2003 - 10. Nesse período o PIB espanhol foi 5 vezes maior que o PIB português.

ANEXO 2

Corrupção e soft power (poder suave): 2016

Ordem		Índice Exposição à Corrupção (IEP)	Índice de Soft Power
1	Estados Unidos	26	78
2	Reino Unido	19	76
3	Alemanha	19	73
4	Canadá	18	73
5	França	31	72
6	Austrália	21	69
7	Japão	28	68
8	Suíça	14	68
9	Suécia	12	67
10	Itália	53	64
11	Holanda	17	64
12	Espanha	42	63
13	Dinamarca	10	63
14	Noruega	15	62
15	Finlândia	11	62
16	Nova Zelândia	10	62
17	Áustria	25	61
18	Bélgica	23	60
19	Cingapura	16	58
20	Irlanda	27	57
21	Portugal	38	52
22	Coreia do Sul	47	51
23	Brasil	60	48
24	Polónia	38	48
25	Rússia	71	47
26	Grécia	56	47
27	Hungria	52	47
28	China	60	45
29	Argentina	64	44
30	Rep. Checa	45	44

Fontes e notas: Índices variam de 0 a 100. O índice normalizado do Índice de Soft Power apresentado em Portland/ComRes. *The Soft Power 30. A Global Ranking of Soft Power, 2016*. Londres: Portland/ComRes, 2015. O índice abarca 60 indicadores nos seguintes temas (exemplos de indicadores são mencionados entre parênteses): cultura (influência da língua), educação (quantidade de universidades de ponta), comprometimento (número de participações em organizações internacionais), com portamento digital (acesso à internet), em preendedorismo (número de patentes) e governo (eficácia, governança do setor público). Disponível: https://softpower30.portland-communications.com/wp-content/themes/softpower/pdfs/the_soft_power_30.pdf. Acesso: 13 de março de 2016.

O Índice de Exposição à Corrupção é igual a 100 menos o *Corruption Perceptions Index* da ONG Transparência Internacional. *Corruption Perceptions Index 2016*. Disponível: http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016. Acesso: 13 março de 2017.

ANEXO 3**Viagens e dias de estadia no exterior do presidente da República do Brasil: 2003-10**

	Viagens	Dias		Viagens	Dias
África do Sul	4	7	Gana	2	6
Alemanha	3	8	Guatemala	3	4
Angola	2	4	Guiana	3	5
Arábia Saudita	1	2	Guiana Francesa	1	2
Argélia	1	3	Guiné Equatorial	1	2
Argentina	18	33	Guiné-Bissau	1	1
Áustria	1	4	Haiti	3	3
Bélgica	2	4	Holanda	1	4
Benin	1	1	Honduras	1	1
Bolívia	9	12	Índia	3	9
Botsuana	1	1	Indonésia	1	1
Burkina Faso	1	1	Irã	1	3
Cabo Verde	2	4	Israel	1	2
Cam arões	1	2	Itália	6	22
Catar	2	5	Jamaica	1	1
Cazaquistão	1	1	Japão	2	7
Chile	8	16	Jordânia	1	1
China	3	14	Líbano	1	2
Cisjordânia	1	1	Líbia	2	4
Colômbia	6	10	México	5	12
Congo	1	2	Moçambique	3	7
Coreia do Sul	2	6	Namíbia	1	2
Costa Rica	1	1	Nicarágua	1	1
Cuba	4	8	Nigéria	2	5
Dinamarca	3	9	Noruega	1	2
Egito	1	2	Palestina	1	1
El Salvador	4	6	Panamá	1	2
Emirados Árabes Unidos	1	2	Paraguai	9	16
Equador	4	7	Peru	7	12
Espanha	6	16	Portugal	6	15
Estados Unidos	12	31	Quênia	1	1
Finlândia	1	3	Reino Unido	6	15
França	6	16	República Dominicana	1	4
Gabão	1	2	República Tcheca	1	2
Rússia	4	9	Turquia	1	3
São Tomé e Príncipe	2	4	Ucrânia	2	3
Senegal	1	2	Uruguai	9	14
Síria	1	2	Vaticano	1	1
Suécia	2	3	Venezuela	13	20
Suíça	7	16	Vietnã	1	1
Suriname	1	2	Zâmbia	1	2
Tanzânia	1	1			
Timor Leste	1	1			
Trinidad e Tobago	1	3	Total	245	508

Fonte: Presidência da República. Brasil. *Viagens Internacionais do Presidente da República*. Disponível: <http://imprensaacervo.planalto.gov.br/download/pdf/viagens%20internacionais>. Acesso: 10 de outubro de 2015.

ANEXO 4**Visitas de Chefes de Estado ao Brasil durante o Governo Lula (2003-10)**

País	Total	%	País	Total	%
África do Sul	4	1,4	Kuwait	1	0,4
Alemanha	3	1,1	Letônia	1	0,4
Angola	2	0,7	Líbano	3	1,1
Antígua e Barbuda	1	0,4	Libéria	1	0,4
Argélia	1	0,4	Líbia	1	0,4
Argentina	13	4,6	Lituânia	1	0,4
Áustria	2	0,7	Luxemburgo	1	0,4
Belarus	1	0,4	Malásia	1	0,4
Belize	1	0,4	Malauí	1	0,4
Benin	1	0,4	Mali	1	0,4
Bolívia	11	3,9	Marrocos	1	0,4
Botsuana	2	0,7	Mauritânia	1	0,4
Bulgária	2	0,7	México	5	1,8
Burkina Faso	1	0,4	Moçambique	3	1,1
Butão	1	0,4	Mongólia	1	0,4
Cabo Verde	6	2,1	Namíbia	2	0,7
Camarões	1	0,4	Nicarágua	1	0,4
Canadá	2	0,7	Nigéria	2	0,7
Catar	1	0,4	Noruega	3	1,1
Cazaquistão	1	0,4	Países Baixos	2	0,7
Chile	6	2,1	Palestina	3	1,1
China	2	0,7	Panamá	2	0,7
Cingapura	1	0,4	Paquistão	1	0,4
Colômbia	13	4,6	Paraguai	10	3,6
Coreia do Sul	2	0,7	Peru	10	3,6
Costa Rica	1	0,4	Polónia	1	0,4
Cuba	1	0,4	Portugal	7	2,5
Dinamarca	1	0,4	Reino Unido	1	0,4
Djibuti	1	0,4	Rep. Congo	1	0,4
El Salvador	3	1,1	Rep. Dominicana	2	0,7
Equador	8	2,8	Rep. Tcheca	2	0,7
Eslovênia	1	0,4	Romênia	1	0,4
Espanha	4	1,4	Rússia	5	1,8
Estados Unidos	2	0,7	S. Cristóvão e Nevis	1	0,4
Filipinas	1	0,4	São Tomé e Príncipe	2	0,7
Finlândia	2	0,7	Senegal	3	1,1
França	4	1,4	Serra Leoa	1	0,4
Gâmbia	1	0,4	Sérvia e Montenegro	2	0,7
Gana	1	0,4	Síria	2	0,7
Guatemala	2	0,7	Suécia	3	1,1
Guiana	5	1,8	Suriname	3	1,1
Guiné-Bissau	3	1,1	Tailândia	1	0,4
Guiné-Equatorial	2	0,7	Timor Leste	1	0,4

Haiti	4	1,4	Trinidad e Tobago	2	0,7
Honduras	4	1,4	Turquia	1	0,4
Índia	3	1,1	Ucrânia	1	0,4
Indonésia	1	0,4	Uganda	1	0,4
Irã	1	0,4	Uruguai	8	2,8
Irlanda	1	0,4	Uzbequistão	1	0,4
Israel	1	0,4	Vaticano	1	0,4
Itália	2	0,7	Venezuela	20	7,1
Jamaica	3	1,1	Vietnã	1	0,4
Japão	1	0,4	Zâmbia	1	0,4
Jordânia	1	0,4	Total	281	100

Fonte: Ministério das Relações Exteriores. Dados cedidos pelo Professor Carlos R. S. Milani.

Nota: Total dos percentuais não soma 100 devido aos arredondamentos dos números.

ANEXO 5

Política externa, internacionalização das empreiteiras e corrupção. Coeficientes de correlação paramétrica (Pearson): 2003-12

	Projetos	Projetos Odebrecht	Lista Odebrecht, corrupção (US\$ milhões)	BNDES, Financiamento (US\$ milhões)	Índice de Exposição à Corrupção (2008)	Índice de Autoritarismo (2008)	Viagens	Dias	Visitas de Chefes de Estado estrangeiros	Part. PIB mundial (%)
Projetos	1,000									
Projetos Odebrecht	0,922	1,000								
Odebrecht, corrupção (US\$ milhões)	0,594	0,606	1,000							
BNDES, Financiamento (US\$ milhões)	0,676	0,611	0,688	1,000						
Índice de Exposição à Corrupção (2008)	0,189	0,132	0,417	0,390	1,000					
Índice de Autoritarismo (2008)	0,056	0,008	-0,009	0,186	0,510	1,000				
Viagens	0,227	0,161	0,153	0,338	-0,206	-0,475	1,000			
Dias	0,226	0,215	0,080	0,264	-0,355	-0,538	0,951	1,000		
Visitas de Chefes de Estado estrangeiros	0,230	0,096	0,383	0,354	0,147	-0,351	0,764	0,591	1,000	
Part. PIB mundial (%)	0,227	0,344	-0,119	-0,085	-0,445	-0,284	0,337	0,535	-0,113	1,000

Fontes e notas: Ver Tabelas 1 e 2, e Anexos 1, 3 e 4. Correlações referem-se aos 27 países compradores de serviços de empreiteiras brasileiras em 2003-12.

ANEXO 5, continuação

Política externa, internacionalização das empreiteiras e corrupção. Coeficientes de correlação não paramétrica (Spearman): 2003-12

	Projetos	Projetos Odebrecht	Odebrecht, corrupção (US\$ milhões)	BNDES, Financiamento (US\$ milhões)	Índice de Exposição à Corrupção (2008)	Índice de Autoritarismo (2008)	Viagens	Dias	Visitas de Chefes de Estado estrangeiros	Part. PIB mundial (%)
Projetos	1,000									
Projetos Odebrecht	0,743	1,000								
Odebrecht, corrupção (US\$ milhões)	0,701	0,734	1,000							
BNDES, Financiamento (US\$ milhões)	0,494	0,605	0,769	1,000						
Índice de Exposição à Corrupção (2008)	0,635	0,503	0,660	0,563	1,000					
Índice de Autoritarismo (2008)	0,255	0,293	0,205	0,365	0,690	1,000				
Viagens	0,609	0,361	0,418	0,354	0,252	-0,178	1,000			
Dias	0,584	0,359	0,388	0,355	0,214	-0,172	0,968	1,000		
Visitas de Chefes de Estado estrangeiros	0,584	0,326	0,596	0,364	0,385	-0,171	0,875	0,807	1,000	
Part. PIB mundial (%)	0,310	0,274	0,221	0,092	0,027	-0,159	0,476	0,577	0,355	1,000

Fontes e notas: Ver Tabelas 1 e 2, e Anexos 1, 3 e 4. Correlações referem-se aos 27 países compradores de serviços de empreiteiras brasileiras em 2003-12.

ANEXO 6

Odebrecht, Angola, BNDES, corrupção e intermediários no Brasil

Decisão da 35ª fase da Operação Lava Jato, Omertà

Trata-se de representação da autoridade policial por prisões cautelares e buscas e apreensões em relação a Antônio Palocci Filho e associados no âmbito da assim denominada Operação Lava Jato.

...

Há mensagens, em junho de 2010, acerca de intervenção de Italiano (Antonio Palocci Filho) para o aumento de linha de crédito pelo BNDES à Angola, fato que interessava à Odebrecht, exportadora de serviços financiados pelo BNDES para Angola, conforme fls. 95-100, da representação policial. Entre as mensagens, novamente referência ao "Italiano" (fl. 98 da representação policial, evento 1).

...

Observa-se que conforme anotação no celular de Marcelo Bahia Odebrecht ele realmente teve em 18/06/2010 reunião com Antônio Palocci Filho (fl. 94 da representação, evento 1), ele identificado com o "AP". As mensagens sugerem solicitação do Grupo Odebrecht a Antônio Palocci Filho para que fosse aumentada pelo BNDES a linha de crédito para Angola, então em setecentos milhões de dólares, para um bilhão e duzentos milhões de dólares, o que poderia resultar em propina de cinquenta milhões de dólares.

Foram encontradas ainda anotações no aparelho celular de Marcelo Bahia Odebrecht relacionando Antônio Palocci Filho a questões de interesse do Grupo Odebrecht em Angola (fls. 103 e 106 da representação policial, evento 1).

...

Conforme registros de anotações no celular de Marcelo Bahia Odebrecht e mensagens eletrônicas, ele se reuniu em 02/07/2010 com Antônio Palocci Filho e em 08/07/2010 com José Carlos Marques Costa Bumlai. José Carlos Costa Marques Bumlai, em depoimento prestado à autoridade policial e cujo excerto foi transcrito às fls. 127-129 da representação policial do evento 1, declarou que foi procurado pela esposa do ex-Presidente para a implementação do Instituto Lula e que tratou com Marcelo Odebrecht e Paulo Ricardo Baqueiro de Melo, da Odebrecht Realizações Imobiliárias, de questões relacionadas à implementação do Instituto Lula, inclusive compra do terreno, e que Roberto Teixeira, advogado de Luis Inácio Lula da Silva, teria igualmente intermediado a aquisição do terreno. Posteriormente, por ter se recusado a figurar como adquirente, teria sido deixado de lado nas negociações. Nas folhas 131-145 da representação do evento 1, a autoridade policial colacionou diversas mensagens eletrônicas de Marcelo Bahia Odebrecht nas quais ele trata com executivos do grupo empresarial Odebrecht e com Branislav Kontic, auxiliar de Antonio Palocci Filho, a respeito da aquisição de terreno em prol do Instituto Lula. Menções nos corpos das mensagens eletrônicas a "Prédio Institucional", "Prédio do Instituto", à planilha intitulada "Edifício.docx" criada pelo próprio Marcelo Odebrecht, e a reuniões havidas entre Marcelo Odebrecht e Antonio Palocci Filho no período reforçam os indícios de que a aquisição do terreno do Instituto Lula foi acertada entre Marcelo Bahia Odebrecht e Antonio Palocci Filho.

...

Todo o quadro probatório revela, em cognição sumária, que Antônio Palocci Filho mantinha relações intensas com o Grupo Odebrecht e inclusive com Marcelo Bahia Odebrecht, pelo menos desde 2006, e mesmo nos períodos em que exerceu cargo de Ministro e o mandato de deputado federal. Também revela que Antônio Palocci Filho, identificado pelo codinome "Italiano", prestou, mesmo no período que exercia cargo ou mandato público, serviços ao Grupo Odebrecht junto ao Governo Federal. A planilha, o conteúdo das mensagens eletrônicas, das anotações encontradas no aparelho celular de Marcelo Bahia Odebrecht e o arquivo recuperado da secretária do Setor de Operações Estruturadas da Odebrecht, revelam, em cognição sumária, que Antônio Palocci Filho era um dos principais interlocutores de seu grupo político com a Odebrecht e que teria havido acordos de propinas de 2008 a 2013 de cerca de duzentos milhões de reais, dos quais cerca de cento e vinte e oito milhões de reais teriam sido pagos até outubro de 2013, restando saldo de cerca de setenta e um milhões de reais em 22/10/2013, dos quais cerca de seis milhões de reais caberiam diretamente a Antônio Palocci Filho.

...

Foi ainda possível, em cognição sumária, rastrear os pagamentos efetuados em 2010, de cerca de doze milhões de reais, pelo Grupo Odebrecht e retratados na aludida planilha para aquisição de imóvel que

serviria para implementação do Instituto Lula, operação que foi coordenada por Antônio Palocci Filho. Atuavam conjuntamente a Antonio Palocci Filho seus assessores, Branislav Kontic, Juscelino Antônio Dourado, e, em posição mais subordinada, sua secretária, Rita de Cássia dos Santos. Não está elucidada a origem dos recursos utilizados pelo Grupo Odebrecht para pagamento de propina, especificamente se teriam por origem contratos públicos específicos, inclusive no âmbito da Petrobrás.

...

Esses os elementos probatórios colacionados em síntese. Passa-se a examinar os requerimentos da autoridade policial e do MPF. 3. Com base nesses fatos, a autoridade policial requereu a prisão preventiva de Antônio Palocci Filho, Branislav Kontic e Juscelino Antônio Dourado. O MPF manifestou-se favoravelmente à prisão preventiva dos dois primeiros, mas somente pela temporária de Juscelino Antônio Dourado. Requereu em relação aos dois primeiros, a decretação, em caráter subsidiário da prisão temporária. Como acima exposto, presentes provas, em cognição sumária, de materialidade e de autoria, em relação a todos eles, dos crimes de corrupção e lavagem de dinheiro. Presentes, portanto, quanto a eles os pressupostos da preventiva, boa prova de autoria e de materialidade. Resta examinar os fundamentos.

O contexto não é de envolvimento episódico em crimes de corrupção e de lavagem de dinheiro, mas do recebimento sistemático de propinas, remontando a relação entre o Grupo Odebrecht e Antônio Palocci Filho a pelo menos 2006 e estendendo-se por anos. Observa-se que, pela aludida planilha, ainda há saldo a ser pago de propinas e o fato dele não mais exercer cargo ou mandato público não impediu que continuasse como recebedor ou intermediador de pagamentos, em 2012 e 2013 pelo menos, para o seu grupo político.

Por outro lado, não se pode olvidar a gravidade em concreto dos crimes em apuração, com fundada suspeita de que pelo menos cento e vinte e oito milhões de reais tenham sido repassados, por meios fraudulentos sofisticados, com o propina a Antônio Palocci Filho e ao seu grupo político. Viável, portanto, em princípio, a decretação da prisão preventiva requerida.

Curitiba, 12 de setembro de 2016.

Sérgio Fernando Moro

Juiz Federal

Fonte: Poder Judiciário. Justiça Federal. Seção Judiciária do Paraná 13ª Vara Federal de Curitiba. Pedido De Prisão Preventiva Nº 5043559-60.2016.4.04.7000/Pr. Requerente: Polícia Federal/PR. ACUSADO: Antonio Palocci Filho

Disponível:

<https://d2f17dr7ourrh3.cloudfront.net/wp-content/uploads/2016/09/Evento-10-DESPADEC1.pdf>.

Acesso: 2 de março de 2017.