



Empresários, Estado ampliado e política externa: as empreiteiras e as relações internacionais brasileiras no período da ditadura civil-militar brasileira, 1964-1988¹

Pedro Henrique Pedreira Campos²

Resumo expandido: A apresentação pretende realizar uma reflexão teórica e histórica acerca do papel do empresariado em relação à condução da política externa brasileira em meio à ditadura civil-militar. Para compreender a questão, acessamos as elaborações de Antonio Gramsci acerca do Estado ampliado e tomamos como período de análise a metade final da ditadura, ou seja, os governos de Ernesto Geisel (1974-1979) e Figueiredo (1979-1985), indicando a importância dos projetos e objetivos de alguns setores empresariais brasileiros para a compreensão da agenda internacional do país naquele período.

O ensaio pretende assinalar a viabilidade de realizar um estudo sobre política externa de porte de uma orientação teórico-metodológica crítica, marxista e gramsciana, levando em conta para tal o papel dos grupos sociais, como o empresariado. Nossas investigações indicam que o estudo dos empresários e sua organização, interesses, projetos e forma de atuação junto à sociedade política podem auxiliar em uma melhor compreensão da política externa brasileira.

O que verificamos ao longo da ditadura parece ser o advento de um elemento novo a pressionar e pautar a política externa do país. Durante a ditadura, consoante a ampliação seletiva do Estado, empresários com interesses no setor exportador se organizaram na Associação de Exportadores do Brasil (AEB), que se mostrou um aparelho da sociedade civil que atuava junto ao aparelho de Estado, tentando influenciar a política externa brasileira. Paralelo a isso, em meio ao processo de avanço da economia capitalista brasileira, especialmente em alguns setores - sob a intensa proteção estatal -, emergiram novos agentes que passaram a tentar cada vez mais pautar e direcionar a política externa do país. As multinacionais brasileiras ascenderam nesse

¹ Este artigo é parte de uma pesquisa que contou com o apoio financeiro da Faperj e do CNPq.

² Professor do Departamento de História e Relações Internacionais da UFRRJ. Correio eletrônico: phpcampos@yahoo.com.br



1

período como expressão direta do novo porte de acumulação da economia brasileira e representação da ascensão do capital monopolista no país . Eram grupos de origem estatal - como a Petrobrás, Companhia Vale do Rio Doce, Embraer e outras - e privada, como as construtoras (Mendes Júnior, Odebrecht, Andrade Gutierrez e Camargo Corrêa) e empresas do ramo industrial e bancário. Esses conglomerados demandavam medidas favoráveis a sua atuação no exterior e também uma política externa que lhes fosse benéfica e atendesse a sua atuação internacional.

Palavras-chave: Empresários; Estado ampliado; Ditadura civil-militar brasileira (1964-1988)



2

Empresários, Estado ampliado e política externa: as empreiteiras e as relações internacionais brasileiras no período da ditadura civil-militar brasileira, 1964-1988³

Pedro Henrique Pedreira Campos⁴

Na concepção jusnaturalista, desenvolvida na Era Moderna - e que até hoje influencia as noções de Estado nos estudos políticos e de Relações Internacionais -, o Estado é compreendido como ente e sujeito separado da sociedade, colocando-se muitas vezes sobre a mesma⁵. Uma das principais críticas acerca dessa noção de Estado, que assume uma forma homogênea e destacada da dinâmica social, parte de Marx e Engels:

É justamente desta contradição entre o interesse particular e o interesse coletivo que o interesse coletivo toma, na qualidade de Estado, uma forma autônoma, separada dos reais interesses particulares e gerais e, ao mesmo tempo, na qualidade de uma coletividade ilusória, mas sempre sobre a base real dos laços existentes em cada conglomerado familiar e tribal - tais como laços de sangue, linguagem, divisão do trabalho em maior escala e outros interesses - e, sobretudo, como desenvolveremos mais adiante, baseada nas classes, já condicionadas pela divisão do trabalho, que se isolam em cada um destes conglomerados humanos e entre as quais há uma que domina todas as outras. *Segue-se que todas as lutas no interior do Estado, a luta entre democracia, aristocracia e monarquia, a luta pelo direito do voto etc., etc., são apenas as formas ilusórias nas quais se desenrolam as lutas reais entre as diferentes classes.*⁶ [grifo nosso]

Nessa passagem d'A Ideologia Alemã, os dois autores ressaltam que as lutas entre classes sociais atravessam toda a sociedade, o que inclui também o Estado, que é um espaço permanente de lutas e conflitos. Assim, o Estado não se apresenta como um ente autônomo em relação à sociedade e é cruzado pelas lutas de classe e conflitos sociais.

Apesar dessas formulações, a obra marxiana acabou por não produzir uma reflexão conceitual avançada ou acabada acerca do Estado e suas características na sociedade capitalista. Um dos principais autores que avançou nesse terreno dentro do

³ Este artigo é parte de uma pesquisa que contou com o apoio financeiro da Faperj e do CNPq.

⁴ Professor do Departamento de História e Relações Internacionais da UFRRJ. Correio eletrônico: phpcampos@yahoo.com.br

⁵ Para a leitura crítica acerca dessa compreensão de Estado, ver POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o Poder e o Socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1980 [1978], especialmente Segunda Parte, p. 141-185.

⁶ MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A Ideologia Alemã*. 5ª ed. São Paulo: Hucitec, 1986 [1846]. p. 48.



3

campo do materialismo histórico foi Antonio Gramsci, com a concepção ampliada de Estado:

A formulação do movimento do livre-câmbio baseia-se num erro teórico cuja origem prática não é difícil identificar, ou seja, baseia-se na *distinção entre sociedade política e sociedade civil, que de distinção metodológica é transformada e apresentada como distinção orgânica*. Assim, afirma-se que a atividade econômica é própria da sociedade civil e que o Estado não deve intervir em sua regulamentação. Mas, *dado que sociedade civil e Estado se identificam na realidade dos fatos*, deve-se estabelecer que também o liberismo é uma “regulamentação” de caráter estatal, introduzida e mantida por via legislativa e coercitiva.⁷ [grifo nosso]

Quando o autor italiano critica os pensadores liberais e a divisão feita por esses acerca da sociedade civil e sociedade política, acabou formulando uma nova noção de Estado, que abrange tanto o aparato estatal em sentido estrito, como as diversas organizações sociais da sociedade.

Dando continuidade às reflexões de Gramsci e traduzindo-as de forma sistêmica, Nicos Poulantzas propôs uma nova conceituação do Estado, que se afastasse das perspectivas que o entendem como um sujeito, ou como um objeto:

Claro que essas observações são apenas premissas; pois o individual-privado não é um limite e sim o canal do poder do Estado moderno, embora isso não queira dizer que o poder não tenha limites reais, mas, sim, que esses limites não se prendem a qualquer naturalidade do individual-privado: dependem de lutas populares e das relações de força entre as classes, *pois o Estado também é condensação material e específica de uma relação de força, que é uma relação de classe*.⁸ [grifo nosso]

Nessa passagem da obra *O Estado, o Poder e o Socialismo*, o autor marxista propõe superar as antigas leituras acerca do Estado, tanto na perspectiva liberal como no marxismo mais mecânico e vulgar, propondo o entendimento do Estado como uma relação social.

Todas essas novas contribuições acerca do caráter do Estado refinavam o seu entendimento e possibilitavam uma compreensão mais dinâmica do complexo e intrincado funcionamento do Estado nas sociedades contemporâneas. Sonia Regina de

⁷ GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere*. Volume 3: Maquiavel; Notas sobre o Estado e a política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000 [1932-1934]. p. 47.

⁸ POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o Poder e o Socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1980 [1978]. p. 82.



4

Mendonça também agregou subsídios para a discussão ao propor uma metodologia de abordagem do Estado em uma perspectiva marxista gramsciana:

Sabendo que tais interesses só terão força política uma vez que organizados e que tal organização – ou construção da vontade coletiva – tem como espaço os aparelhos privados de hegemonia, localizados junto à sociedade civil, temos como primeiro passo para o estudo de qualquer agência ou política estatal, o rastreamento das entidades de classe existentes no momento histórico focalizado, suas principais demandas ou pressões setoriais, assim como sua busca pelo aparelhamento de seus quadros junto a este ou aquele organismo do Estado, mesmo que isso se traduza na necessidade de criação de um novo órgão. Logo, vê-se que, *para chegarmos ao Estado em sentido estrito, é necessário partir do estudo da sociedade civil, e não o contrário*, como costumeiramente se tem feito.⁹ [grifo nosso]

Essas elaborações da autora trazem uma proposta de como se deve proceder para realizar uma análise crítica do Estado e das políticas públicas em ambientes nos quais a sociedade civil é avançada e complexa em suas organizações classistas.

No mesmo texto, a autora propõe uma determinada problematização das políticas estatais e uma abordagem das mesmas diferente da que é geralmente adotada pela maioria dos autores que analisam o assunto. Consoante suas reflexões acerca da metodologia de pesquisa sobre o Estado nas sociedades contemporâneas, Sonia Mendonça indica que cuidados e procedimentos específicos devem ser tomados quando da análise de uma agência estatal específica e de sua política:

Assim, para analisar o caso do Brasil, é preciso ir além da suposição corrente de que o Ministério da Fazenda identifique-se a um Ministro, ou que o Estado brasileiro seja o próprio presidente. Há que verificar-se, por exemplo, a que grupos organizados da sociedade civil estão eles ligados? Quais os interesses desses grupos? Quais os demais grupos da sociedade civil que possuem representantes, ainda que em posição não hegemônica, dentro de cada órgão? Somente assim será possível explicar o porque de determinada política pública e não outra; ou ainda o porque de duas políticas distintas superpostas, emanadas de órgãos do Estado distintos.¹⁰

Essas considerações podem servir de alerta para as pesquisas que tenham como objeto o Estado e as políticas públicas. Essas, não raramente, incorrem no erro de identificar

⁹ MENDONÇA, Sonia Regina de. Capítulo 1 – Estado e sociedade. In: MATTOS, Marcelo Badaró (org.). *História: pensar & fazer*. Rio de Janeiro: Laboratório de Dimensões da História, 1998. p. 24.

¹⁰ MENDONÇA, Sonia Regina de. Capítulo 1 – Estado e sociedade. *op. cit.* p. 22-23.

direta e imediatamente políticas, agências e o próprio Estado a determinados indivíduos. É importante desvendar a que interesses organizados da sociedade tal ou qual governo ou política está relacionada, bem como assinalar as formas de atuação dos aparelhos privados de hegemonia junto à sociedade política.

Partindo dessas considerações de ordem teórica e metodológica acerca da natureza do Estado nas sociedades capitalistas e da metodologia para a análise do Estado e das políticas públicas, podemos passar à problematização do estudo da política externa. Adotando as contribuições dos autores supra-referidos, entendemos que no que se refere às políticas públicas voltadas para o âmbito externo, o procedimento pode ser o mesmo do exposto por Sonia Mendonça. Para compreender a política externa, é necessário antes compreender a sociedade e os interesses dos grupos sociais organizados em entidades e associações voltadas para a implementação de certas políticas e para a difusão de uma certa concepção de mundo para toda sociedade. Assim, como afirmou Gramsci, as relações internacionais seguem e não precedem as relações sociais fundamentais dentro de uma dada formação social¹¹. Essa afirmação nos parece elucidativa de que, para estudar a política externa, deve-se analisar as formas de organização dos grupos sociais internos interessados na mesma, em especial nas políticas de exportação, importação, financiamentos, empréstimos e investimentos diretos no exterior. Pesquisando esses grupos, suas organizações, idéias e propostas, pensamos que podemos ajudar a desvendar e entender os motivos de determinadas diretrizes e medidas na política externa de um Estado.

Interesses privados e política externa, uma discussão bibliográfica:

A questão da relação entre interesses e política externa é recorrente nos estudos internacionais e dentre os pesquisadores do tema das relações exteriores. Letícia Pinheiro destaca que é necessário levar em conta os interesses para compreender a política externa de um determinado país em um período demarcado¹². No entanto, não devemos nos limitar a uma noção vaga de interesses ou, mais grave ainda, aludir a um

¹¹ GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere. op. cit.* vol. 3. p. 19-20.

¹² PINHEIRO, Letícia. *Política Externa*. Rio de Janeiro: Zahar, 2004. p. 7-11.



6

supostamente homogêneo ‘interesse nacional’. É necessário qualificar esses interesses, expor a sua heterogeneidade, hierarquia interna e qual ou quais interesses dominantes são veiculados pelo aparelho de Estado.

Nesse sentido, Williams Gonçalves e Shiguenoli Miyamoto ressaltam que a questão mais comumente direcionada aos realistas, que muitas vezes trabalham com a noção de interesses e interesses nacionais, é “quem determina os objetivos nacionais”¹³. Os mesmos autores concluiriam, em outro texto, que há tantas políticas externas quantos interesses em jogo na sociedade e lembram que o empresariado, por exemplo, tem interesse imediato sobre a política de exportação¹⁴.

Na área de História das Relações Internacionais, esses interesses, associados a outros fatores que condicionam a política exterior de um país em determinado contexto, ficaram celebrados como as chamadas ‘forças profundas’, termo elaborado por Pierre Renouvin e Jean-Baptiste Duroselle no livro *Introdução à História das Relações Internacionais*, de 1964. Segundo esses dois autores, as forças profundas são uma determinação histórica que diz respeito às forças de ordem econômica, social, demográfica, mental e psicológica que devem ser identificadas empiricamente, demonstrando-se a sua relação com a política externa do país em questão¹⁵. Assim, para a compreensão plena da política externa, é necessário levar em conta essas forças profundas, em sentido geral, e os interesses dos grupos sociais em particular.

José Luiz Werneck da Silva refletiu sobre o processo de condução da política externa em seus estudos sobre o Estado imperial e assinalou as seguintes precauções que devem ser tomadas ao analisar o assunto:

Sabemos que determinados aspectos da política externa de um governo são formulados ou são habitualmente orientados por alguns grupos hegemônicos integrados no pacto social do poder, não obrigatoriamente por todos.

¹³ GONÇALVES, Williams da Silva; MIYAMOTO, Shiguenoli. "Os militares na política externa brasileira". In: *Estudos Históricos*. Vol. 6, nº 12. Rio de Janeiro: FGV, 1993. p. 211.

¹⁴ GONÇALVES, Williams da Silva; MIYAMOTO, Shiguenoli. "Militares, diplomatas e política externa no Brasil pós-64". In: *Primeira Versão*. Nº 36. Campinas: IFCH/Unicamp, 1991. p. 1-3.

¹⁵ RENOUVIN, Pierre; DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Introdução à História das Relações Internacionais*. São Paulo: Difel, 1967 [1964] *apud* GONÇALVES, Williams da Silva. "História das relações internacionais". In: GONÇALVES, Williams da Silva; LESSA, Mônica Leite (org.). *História das Relações Internacionais: teoria e processos*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2007. p. 26; CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *A Política Externa Brasileira*. São Paulo: Ática, 1986. p. 88.



7

É uma ilusão pensar que todas as decisões de política externa são tomadas pela totalidade do bloco social de poder que sustenta um governo. Da mesma maneira, sabemos que alguns aspectos da política externa sofre mais a pressão de determinados *lobbies* que atuam em certo sentido, enquanto outros atuam mais em sentido inverso.¹⁶

Dessa passagem podemos extrair a sugestão de que os estudiosos do assunto devem identificar os grupos sociais interessados na política externa, indicar seu poder junto às agências do aparelho de Estado e em que medida eles são ou não decisivos para determinar a política externa de um determinado Estado em um dado período.

Na mesma linha, Paulo Vizenini coloca a questão de quem determina a política externa, afirmando que

[...] os rumos e as decisões da política externa, não são definidos pelo conjunto do bloco social de poder que dá suporte a um governo, mas por alguns setores hegemônicos desse bloco. É preciso considerar que graças à porosidade do Estado moderno, *lobbies* e grupos de interesse conseguem influir em determinadas áreas da política externa. [...] Tal postura deve-se também a uma preocupação mais ampla: em proveito de quem ela é formulada? Tão e mais importante que os meandros e labirintos de determinadas lutas internas para formular a política exterior, talvez seja considerar o conjunto do projeto social e sua articulação com a política externa, para determinar-se em que direção ela é conduzida.¹⁷

Apesar de o autor colocar a importância de elucidar quem determina a política externa, verificamos que poucos estudos sobre o tema se atêm sobre essa questão. O resultado é que temos, por exemplo, um reduzido número de pesquisas acerca da interface entre empresariado e política exterior¹⁸.

Já João Fragoso destaca o caráter heterogêneo da sociedade e também dos próprios grupos e classes sociais, como o empresariado. Nesse sentido, defende o autor, faz-se necessário realizar um “estudo criterioso das classes e frações sociais presentes

¹⁶ SILVA, José Luiz Werneck da; GONÇALVES, Williams. *Relações Exteriores do Brasil I (1808-1930): a política externa do sistema agroexportador*. Petrópolis: Vozes, 2009. p. 16.

¹⁷ VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. *A Política Externa do Regime Militar Brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)*. 2ª ed. Porto Alegre: EdUFRGS, 2004 [1998]. p. 15.

¹⁸ Uma notável exceção a essa tendência é a recém-defendida tese de Ana Elisa Saggiore Garcia, *A Internacionalização das Empresas Brasileiras durante o Governo Lula: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo*. Tese de doutoramento em Relações Internacionais. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2012.



8

na sociedade brasileira e das suas influências sobre o aparelho de Estado, entendendo-se este como um bloco não-monolítico”¹⁹.

Da mesma forma, para compreender o êxito da inserção internacional de certas empresas, parece fundamental considerar as políticas públicas que protegem a atuação dessas empresas no exterior. Refletindo sobre a relação entre as empresas e os Estados em escala internacional, Dreifuss afirmou:

Os dois protagonistas andam juntos: as corporações estratégicas nascem e se desenvolvem dentro dos países cujos estados nacionais sustentam essas redes complexas. Nesses ambientes é que surgem os novos processos de produção e as novas ondas de consumo. Os governos funcionam como pivôs político-estratégicos, a partir de uma visão de conjunto sobre os respectivos espaços societários. *Que ninguém tenha dúvida: o governo norte-americano, por exemplo, trabalha junto com as corporações que têm origem e matriz nos Estados Unidos.* Ele realiza políticas ativas para preservar a dianteira tecnológica obtida por elas e pelo país. Isso é uma missão nacional, o que mostra que a idéia de espaço nacional não desapareceu. *O país é uma plataforma fixa de operações, a partir da qual as corporações decolam para o mundo.* [...] Essa possibilidade aponta contra a maré histórica: a coreana Samsung, por exemplo, era um entreposto comercial de arroz em 1938, e hoje é uma indústria aeroespacial. *Isso não aconteceu por acaso, nem pelo livre jogo das forças de mercado.*²⁰ [grifo nosso]

Nessa perspectiva, as medidas e políticas aplicadas pelo aparelho de Estado na defesa e proteção das empresas de origem nacional no mercado internacional parece ser fator central para compreender o sucesso de tais incursões e da própria consolidação dessas firmas como companhias multinacionais.

Empresariado e política externa durante a ditadura no período 1974-1985:

O exame da história da política externa brasileira evidencia como os empresários, de maneira mais ou menos organizada, tem atuado em diversos momentos no sentido de pressionar por medidas que lhe são favoráveis ou então agem no sentido de formular e pautar elementos da agenda internacional do país. Isso ficou patente particularmente ao longo da ditadura civil-militar.

¹⁹ FRAGOSO, João Luiz Ribeiro. "As reformulações na política externa brasileira nos anos 70". In: *Estudos Afro-asiáticos*. Nº 5. Rio de Janeiro: CEAA-UCAM, 1981. p. 49-50.

²⁰ DREIFUSS, René Armand. "Corporações estratégicas e estados nacionais: os protagonistas do grande jogo". In: BENJAMIN, César et al. (org.). *Visões da Crise*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998. p. 29.

A partir da emergência de Ernesto Geisel à presidência da República e de Azeredo da Silveira para a pasta de Relações Exteriores, em 1974, a política externa do país sofreu uma certa reorientação calcada parcialmente em mudanças que já vinham ocorrendo desde 1967 e também em postulados novos e mais ambiciosos de atuação no sistema internacional, chegando ao auge de um ciclo que recuperava certas características da política externa independente do início dos anos 60. As mudanças incluíam uma atuação mais voltada para o chamado ‘terceiro mundo’, uma política africana que apoiava a descolonização, busca de parcerias na América do Sul, fortalecimento das parcerias Sul-Leste, com os países socialistas, e diversificação da dependência, com acordos de aquisição de tecnologia e crédito com países como a Alemanha Ocidental e o Japão. A maioria dos autores considera que as linhas gerais desse movimento tiveram continuidade no período Figueiredo/Saraiva Guerreiro, apesar da vigência de um contexto distinto e mais desfavorável no panorama internacional²¹.

A questão que se coloca é: o que estava por detrás dessas alterações nas diretrizes e práticas da política externa brasileira? Certamente, deve-se levar em conta, para responder essa questão, um panorama internacional distinto, com diferenças importantes em relação ao período anterior, com destaque para a elevação dos preços internacionais do petróleo e todas as conseqüências acarretadas na economia internacional em função desse fato²². Porém, parece que o novo cenário internacional e a reorientação da política externa brasileira a partir de então abria um espaço ainda maior para atuação de certos empresários e entidades empresariais junto ao Estado brasileiro e a sua atuação internacional.

²¹ Não nos alongaremos sobre as linhas gerais da política externa no período, que está postulada, dentre outros autores, em VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. *A Política Externa do Regime Militar Brasileiro*. *op. cit.*; FRAGOSO, João Luiz Ribeiro. "As reformulações na política externa brasileira nos anos 70". *op. cit.*; GONÇALVES, Williams da Silva; MIYAMOTO, Shiguenoli. "Os militares na política externa brasileira". *op. cit.*; KOCHER, Bernardo. *O Brasil no Terceiro Mundo: uma análise entre a relação da política externa brasileira e o desenvolvimento econômico durante o regime militar*. Texto apresentado ao Polis. Niterói: UFF, 2010.

²² Um autor que ressalta a influência desse evento sobre o Brasil é LAFER, Celso. "Política exterior brasileira: balanços e perspectivas". *In: Dados*. Nº 22. Rio de Janeiro: Iuperj, 1979. p. 49-64.

A ditadura brasileira, implantada com o golpe de abril de 1964²³, teve como uma de suas características a tentativa de manutenção aparente de aspectos formais de um regime constitucional representativo, como os poderes Legislativo e Judiciário funcionando, apesar das cassações políticas, mudanças intempestivas de regras com os atos institucionais e fechamento do Congresso em algumas ocasiões. Essa característica tinha como objetivo dar uma pretensa imagem de normalidade institucional, tentando prover legitimidade ao regime que ferira a Constituição de 1946. Porém, isso encobria uma atroz repressão a movimentos populares e às formas de organização dos grupos subalternos da sociedade. O que Virgínia Fontes chamou de *ampliação seletiva do Estado*²⁴ correspondeu à multiplicação, desenvolvimento e ampliação do poder dos organismos empresariais da sociedade civil, em detrimento das organizações populares. Com esse mecanismo, as possibilidades de influência, pressão e atuação do empresariado e de suas organizações junto ao aparelho de Estado e às políticas públicas foi potencializado após o golpe de 1964 e continuou crescendo no compasso do próprio fechamento e endurecimento do regime. No que tange à política externa, isso ficou explícito ao longo dos governos da ditadura.

A atuação empresarial junto ao Itamaraty e os órgãos formuladores da política externa brasileira não deixaram de se fazer presentes desde o golpe de 64. Williams Gonçalves e Shiguenoli Miyamoto mostram como a geopolítica da ESG (Escola Superior de Guerra) teve grande influência sobre as relações exteriores do país no período Castelo Branco, com grande ingerência de militares e do Conselho de Segurança Nacional sobre as políticas do Ministério de Relações Exteriores. Porém, frustrada aquela política de alinhamento aos Estados Unidos e todos os benefícios que ela supostamente poderia trazer, já no meio do primeiro governo da ditadura alguns elementos da Política Externa Independente foram readmitidos, como a busca de

²³ Sobre a periodização do regime ditatorial entre 1964 e 1988, ver LEMOS, Renato. “Contrarrevolução e ditadura no Brasil: elementos para uma periodização do processo político brasileiro pós-64”. In: *VI Congrès du CEISAL*. Toulouse: 2010. p. 1-21.

²⁴ Sobre isso, ver FONTES, Virgínia. *O Brasil e o Capital-Imperialismo: teoria e história*. Rio de Janeiro: EdUFRJ, 2010. p. 224-5. Para a ilustração desse processo histórico com casos de formas associativas criadas, desenvolvidas e outras perseguidas e fechadas, ver o segundo capítulo de CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. *“Estranhas Catedrais”*: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988. Niterói: Eduff, no prelo.



11

parceria comercial no mundo socialista²⁵. Com o governo Costa e Silva, a burguesia internacional e associada que tivera grande peso no período Castelo - inclusive sobre a política externa - perde espaço, abrindo margem para uma reorientação da política externa, com maior espaço para a diplomacia e o empresariado doméstico na condução da política exterior do país²⁶.

Reestruturações institucionais no Itamaraty ao longo do período Médici deram mais dinamismo às exportações de produtos brasileiros, atendendo à política oficial de incremento das vendas no exterior e também aos anseios do empresariado, que tinha interesse em fazer das suas unidades produtivas plataformas de exportação de certos produtos. A criação do Departamento de Promoção Comercial, no ano de 1971²⁷, criaria um *locus* de atuação do empresariado e também uma figura no Ministério que se especializaria na interlocução com esses empresários com interesses no exterior, Paulo Tarso Flecha de Lima.

Essa reorganização da estrutura do Itamaraty parece ter sido fruto da pressão e influência de empresários organizados em uma nova associação, que estava sendo criada naquele momento. Em 1972, foi fundada a Associação de Exportadores do Brasil (AEB), associação privada sem fins lucrativos que congregava empresas exportadoras de mercadorias e serviços. Com sede no centro do Rio de Janeiro, a entidade tinha como alguns de seus objetivos:

[...] colaborar no constante aperfeiçoamento dos sistemas de crédito e de seguro de crédito à exportação; propugnar, junto aos órgãos governamentais, por medidas que contribuam para a expansão das exportações; contribuir para que seja adotada, sempre que possível, legislação que facilite as atividades do comércio exterior; estudar e propor, aos órgãos oficiais competentes, providências que facilitem a implantação de novas empresas dedicadas ao comércio internacional e a ampliação das existentes; [...]²⁸

²⁵ Sobre isso, ver, por exemplo, a missão comercial de Assis Chateaubriand à União Soviética em VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. *A Política Externa do Regime Militar Brasileiro*. *op. cit.* p. 61-68.

²⁶ GONÇALVES, Williams da Silva; MIYAMOTO, Shiguenoli. "Os militares na política externa brasileira". *op. cit.* p. 211-46.

²⁷ GONÇALVES, Williams da Silva; MIYAMOTO, Shiguenoli. "Militares, diplomatas e política externa no Brasil pós-64". *op. cit.* p. 3.; VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. *A Política Externa do Regime Militar Brasileiro*. *op. cit.* p. 131-94.

²⁸ Página eletrônica da AEB. Endereço <<http://www.aeb.org.br/>>, acessado em 12 de outubro de 2010.



12

Vê-se no texto presente no próprio estatuto da instituição sua perspectiva de atuar junto ao poder público.

No ano de sua fundação, a AEB promoveu o I Encontro Nacional de Exportadores (Enaex), reunindo empresários que atuavam no setor exportador e também vários agentes do aparelho de estado, como o então ministro da Fazenda, Antônio Delfim Netto, o então presidente da Petrobrás, Ernesto Geisel, e o então presidente da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (Cacex-BB), Benedicto Fonseca Moreira, posteriormente presidente da própria AEB. Nas várias notícias divulgadas nos jornais naquele momento, o governo era elogiado pela entidade por medidas no sentido de simplificar, facilitar e impulsionar as exportações²⁹.

Para além dessas medidas voltadas para exportação, a AEB ficou conhecida em outros momentos históricos, como um organismo que influenciou a política externa do Estado brasileiro. Após a viagem do empresário Horácio Coimbra, da Companhia Cacique de Café Solúvel (filiada à AEB) para a República Popular da China em 1971, a AEB liderou, no ano seguinte, uma missão comercial ao país. Integraram o grupo os empresários José Mindlin, Cláudio Bardella, Alberto Moreno e Giulite Coutinho, que era o líder da missão comercial e então presidente da AEB. Em 1974, nova comitiva empresarial, agora com um membro do governo³⁰, desembarcou no país:

No Brasil, o presidente da Associação de Exportadores Brasileiros, ao partir em abril de 1974 para Pequim, à frente de uma missão de 15 empresários, defendeu o restabelecimento das relações comerciais entre o Brasil e a República Popular da China.³¹

O resultado veio imediatamente. No mesmo ano, uma comitiva chefiada pelo vice-ministro do Comércio chinês chegou ao Brasil e as relações diplomáticas entre os dois países foram oficialmente reatadas pelo governo Geisel, apesar de toda oposição dos militares extremistas. Vizentini destaca que o gesto brasileiro não deu seqüência à ação anterior norte-americana de se aproximar do país, mas foi um movimento autônomo

²⁹ O GLOBO e Jornal do Brasil, diversas edições de novembro de 1972 *apud* <<http://www.aeb.org.br/>> acessado em 12 de outubro de 2010.

³⁰ BARBOSA, Antônio José. "Outros espaços: África do Norte, Oriente Médio, continentes asiático e Japão nas relações internacionais brasileiras". In: CERVO, Amado Luiz (org.). *O Desafio Internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: EdUnb, 1994. p. 333-51.

³¹ VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. *A Política Externa do Regime Militar Brasileiro*. *op. cit.* p. 257.



13

brasileiro no sentido de se aproximar dos Estados socialistas com vistas a impulsionar o potencial do comércio exterior do país³². O próprio Geisel afirmou que se resolveu reatar as relações por "razões estritamente comerciais"³³.

Da mesma forma, antes do restabelecimento das relações diplomáticas com Cuba, efetivado apenas no governo Sarney, empresários ligados ao comércio exterior realizaram uma missão comercial ao país. Em 1982, a primeira comitiva brasileira desde a década de 1960 chegou ao país, liderada pelo empresário carioca Ruy Barreto³⁴.

O próprio posicionamento *sui generis* do país na descolonização de Angola e a participação pioneira e fundamental do país no sentido de assegurar a independência da nação africana em 1975 pode ser relacionada com os objetivos do governo pelos recursos naturais do país, em especial o petróleo, e também aos interesses privados na exploração desses potenciais. Quatro anos após a independência angolana, a Petrobrás iniciava as suas atividades no país, o que favorecia a posição de seus fornecedores e das empresas que lhe prestavam serviços. Nesse sentido, em 1984, chegava ao país a empresa de engenharia Odebrecht, voltada para participar da construção da infraestrutura do país (incluindo a hidrelétrica de Capanda, a maior de Angola) e também prestar serviços para a estatal brasileira de petróleo³⁵.

No entanto, possivelmente o caso nacional no qual os interesses privados tenham se relacionado de forma mais íntima com a política externa estatal no período demarcado tenha sido o do Iraque. Um dos principais parceiros comerciais do Brasil em meados da década de 70 até o final dos anos 80, o Iraque se tornou o principal fornecedor de petróleo do país, recebendo em troca, muitas vezes, outras formas de pagamento que não os dólares, escassos naquele momento no Brasil. Assim, a Petrobrás fez um arranjo no qual obtinha petróleo do país e pagava em moeda nacional às empresas brasileiras que exportavam produtos e prestavam serviços no Iraque. Essa modalidade de comércio de compensação envolveu, por exemplo, a Volkswagen do Brasil, que estabeleceu no período o maior contrato para exportação de automóveis já

³² VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. *A Política Externa do Regime Militar...* op. cit. p. 256-64.

³³ D'ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (org.). *Ernesto Geisel*. 4ª ed. Rio de Janeiro: EdFGV, 1997. p. 339.

³⁴ VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. *A Política Externa do Regime Militar Brasileiro*. op. cit. p. 318.

³⁵ RAMSEY, Jase; ALMEIDA, André (org.). *A Ascensão das Multinacionais Brasileiras*. Rio de Janeiro / Belo Horizonte: Elsevier / Fundação Dom Cabral, 2009. p. 65-86.



14

assinado no mundo até então, no valor de US\$ 1,7 bilhão, correspondente a 175 mil Passats e autopeças. Houve também exportação de produtos primários, armas, equipamentos militares e serviços de engenharia, através da Mendes Júnior³⁶. Essa empresa passou a cumprir uma importante posição na relação entre os dois países a partir do momento em que venceu a concorrência internacional no valor de US\$ 1,2 bilhão para construção da ferrovia Bagdá-Akashat, em 1978. O ministro Delfim Netto afirmou o seguinte sobre a relação Brasil-Iraque:

Não só eu, mas vários ministros estiveram no Iraque para preservar as boas relações com o governo de Saddam Hussein. Essa relação, é importante dizer, tinha como fundação, como um dos pilares principais, a Mendes Júnior. O que Saddam não queria permitir era a interrupção das obras de construção da infra-estrutura do país. Ele estava modernizando o Iraque. A Mendes, que era o cartão de visitas do Brasil no Oriente Médio, ajudava a sustentar a importação de petróleo.³⁷

No mesmo sentido, o ex-presidente da Petrobrás, Carlos Sant'Anna, afirmou que a empreiteira “[e]ra quase um instrumento do governo”. E também outro presidente da estatal brasileira, Armando Guedes: “A Mendes Júnior, por exemplo, era uma espécie de embaixadora do País no Oriente Médio. Numa certa altura, não se fazia nada no Iraque sem que o setor de engenharia da Mendes não fosse consultado”³⁸.

O próprio presidente da República em 1982 enviaria carta advogando na causa da empresa brasileira, ao “grande e bom amigo” Saddam Hussein:

[...] desejo apresentar-lhe a idéia de que a implementação dos projetos das ferrovias Bagdá-Kut-Nassiriah, Basra-Um Qasr e do anel ferroviário de Bagdá sejam objeto de tratamento bilateral entre os governos do Brasil e do Iraque, de maneira a firmar-se – nos planos comercial, industrial e tecnológico – o caráter de complementação das duas economias.³⁹

A Mendes Júnior era a empresa que concorria à construção dessa estrada de ferro e o presidente Figueiredo atuou em defesa da companhia brasileira, tal como faria em outro

³⁶ Para isso, ver VIÉGAS, João Ricardo Rodrigues. *A Internacionalização Privada: as relações público-privadas na internacionalização das empreiteiras brasileiras entre 1974 e 1979*. Dissertação de mestrado em História das Relações Internacionais. Rio de Janeiro: Uerj, 2009.

³⁷ ATTUCH, Leonardo. *Saddam, Amigo do Brasil: a história secreta da conexão Bagdá*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2003. p. 112.

³⁸ ATTUCH, Leonardo. *Saddam, Amigo do Brasil. op. cit.* p. 25; 139.

³⁹ ATTUCH, Leonardo. *Saddam, Amigo do Brasil. op. cit.* p. 16.

episódio envolvendo empreiteiras nacionais, no caso a Camargo Corrêa e a Cetenco, com problemas na construção da hidrelétrica de Guri, na Venezuela.

No caso dessa obra, empreiteiras norte-americanas e o próprio Departamento de Estado pressionaram o governo venezuelano no sentido de anular o resultado da licitação internacional que havia consagrado como vitorioso o consórcio liderado pelas construtoras brasileiras. Após diversas formas de pressão de empresas e da diplomacia dos EUA, o resultado final foi a vitória norte-americana com a inclusão da empreiteira Morrisen Knudsen e outras firmas dos EUA como líderes do novo consórcio responsável pela obra⁴⁰.

A atuação das empreiteiras no exterior foi um dos vetores de inserção mundial do Brasil naquele momento, sendo objeto de medidas e políticas governamentais que protegiam a internacionalização dessas empresas. Desde meados da década de 1960, as empreiteiras nacionais buscavam oportunidades em outros países, sendo um dos marcos inaugurais desse movimento as obras da usina hidrelétrica de Santa Izabel, na Bolívia, entre 1969 e 1974, a cargo da Mendes Júnior. A região de Cochabamba, no país, foi escolhida em função das guerrilhas na região, lideradas até 1967 por Ernesto Guevara, sendo que a obra obteve financiamento norte-americano⁴¹.

O processo de exportação dos serviços de engenharia se incrementou mesmo durante o auge das demandas do mercado doméstico, durante o chamado ‘milagre’ brasileiro e se direcionou aos países produtores de petróleo a partir da segunda metade da década de 70. Esses países, sem dotar de grandes firmas de construção pesada, abriram concorrências internacionais para construção de grandes obras de infraestrutura. Por isso, viraram o principal alvo das construtoras do Brasil e de firmas de todo o mundo no período. Esses contratos foram os de maior valor dentre os assinados por empresas brasileiras de construção no exterior e diversas obras foram realizadas em países como Argélia, Iraque, Angola e Venezuela. Em termos numéricos, os países da

⁴⁰ CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. "A transnacionalização das empreiteiras e o pensamento de Ruy Mauro Marini". In: *Revista Contra a Corrente*. Ano 2, nº 3, 2010. p. 70-7.

⁴¹ CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. "A transnacionalização..." *op. cit.* p. 70-7; ver também CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. "Origens da internacionalização das empresas de engenharia brasileiras". In: *Empresas Transnacionais Brasileiras na América Latina: um debate necessário*. São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 103-14.



16

América do Sul, no entanto, tinham mais obras realizadas pelas firmas brasileiras do que esses países⁴².

Essas empreiteiras passaram a demandar políticas favoráveis às suas incursões fora do país. Eduardo Celestino Rodrigues, presidente da empresa Cetenco e do Instituto de Engenharia de São Paulo, enviou no início dos anos 70 um memorial ao ministro Delfim Netto solicitando uma série de medidas de apoio às exportações de serviços de engenharia, dentre as quais o financiamento público das obras no exterior. A resposta governamental foi favorável e foi criada uma linha de crédito através da Cacex-BB para financiar até 90% do valor das obras de empreiteiras brasileiras no exterior, com foco especial sobre a América do Sul, onde os governos locais não dispunham de recursos para financiamento dos empreendimentos. O governo garantiu também o seguro dessas obras através do Instituto de Resseguros do Brasil (IRB). Além disso, em 1975, o governo editou um decreto-lei que estimulava a atuação internacional das empreiteiras brasileiras, dando-lhes direito de reduzir de seu lucro tributável os resultados obtidos com a venda de serviços no exterior. As empreiteiras com atividades fora do Brasil também se organizaram em sua própria associação, o Conselho Nacional de Exportação de Serviços de Engenharia (Conese) e passariam a integrar a AEB, formando ali o Fórum de Exportação de Serviços de Engenharia, no âmbito da Coordenação de Exportação de Serviços da entidade⁴³.

Além desses benefícios, muitos acordos bilaterais realizados a partir do governo Geisel incluíam obras realizadas pelas empreiteiras brasileiras, sendo estas muitas vezes feitas através de convite, sem concorrência. O Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio entre Brasil e Uruguai, assinado em junho de 1975, por exemplo, incluía a construção da usina hidrelétrica de Palmar, que ficou a cargo da empreiteira Mendes

⁴² FERRAZ Filho, Galeno Tinoco. *A Transnacionalização da Grande Engenharia Brasileira*. Dissertação de mestrado. Campinas: Unicamp, 1981. p. 111-228; CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. "A transnacionalização...". *op. cit.* p. 70-7. Ver também GRANDI, Sonia Lemos. "Transnacionalização da engenharia brasileira e a mobilidade da força de trabalho". In: *Análise e Conjuntura*. Vol. 1, nº 1, jan-abr/1986. Belo Horizonte: 1986. p. 221-8.

⁴³ CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. "A transnacionalização...". *op. cit.* p. 70-7; <<http://www.aeb.org.br/>>.



17

Júnior⁴⁴. Da mesma forma, o protocolo comercial estabelecido entre o Brasil e a Maurîtânia possibilitou a construção no país da rodovia Transmaurîtânia, também a cargo da Mendes Júnior a partir de 1976⁴⁵.

As empreiteiras acabariam por ser grandes interessadas na política externa do país, o que tem continuidade até os dias atuais. Nesse sentido, a Odebrecht financia livros sobre as relações do Brasil com outros países e sobre a história da política externa brasileira⁴⁶ e, juntamente com a Andrade Gutierrez, patrocina a edição da revista *Diplomacia, Estratégia e Política*, uma publicação da Fundação Alexandre Gusmão, pertencente ao Ministério de Relações Exteriores⁴⁷.

Conclusão:

Pretendemos apresentar com esse breve ensaio como é possível realizar um estudo sobre política externa de porte de uma orientação teórico-metodológica crítica, marxista e gramsciana, levando em conta para tal o papel dos grupos sociais, como o empresariado. Nossas investigações indicam que o estudo dos empresários e sua organização, interesses, projetos e forma de atuação junto à sociedade política podem auxiliar em uma melhor compreensão da política externa brasileira.

O que verificamos ao longo da ditadura parece ser o advento de um elemento novo a pressionar e pautar a política externa do país. Historicamente, desde a implantação do aparelho de Estado joanino no Rio de Janeiro, em 1808, as agências estatais que formulam e aplicam a política externa do Estado foram alvo da atuação preferencial de agentes do setor primário-exportador da economia brasileira. Essa tendência perdurou ao longo do século XIX e sofreu um rearranjo apenas no século XX.

⁴⁴ SCHILLING, Paulo R. *O Expansionismo Brasileiro: a geopolítica do general Golbery e a diplomacia do Itamarati*. São Paulo: Global, 1981. p. 234-6; CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. "A transnacionalização...". *op. cit.* p. 70-7.

⁴⁵ FRAGOSO, João Luiz Ribeiro. "Notas sobre a política externa brasileira...". *op. cit.* p. 7; CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. "A transnacionalização...". *op. cit.* p. 70-7.

⁴⁶ Exemplos disso são os livros CERVO, Amado Luiz; MAGALHÃES, José Calvet de. *Depois das Caravelas: as relações entre Portugal e Brasil, 1808-2000*. Brasília: EdUnb, 2000; e SILVA, Raul Mendes; BRIGAGÃO, Clóvis (org.). *História das Relações Internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: CEBRI / Odebrecht, 2001 [1999].

⁴⁷ BRETAS, Daniel Lopes. "Por um esboço da interação entre empresariado e diplomacia: o caso brasileiro". In: *Anais do VII Workshop Empresas, Empresários e Sociedade*. Florianópolis: UFSC, 2010. p. 1-8.



18

Foi a partir da década de 1930 que os empresários industriais ascenderam na estrutura estatal e mostraram-se interessados sobre a política externa brasileira, demandando políticas cambiais e tarifárias protecionistas, financiamento estrangeiro para a indústria, tecnologias do exterior e outras formas de subsídios ao desenvolvimento das suas atividades. Esses industriais, posteriormente, passaram a exportar parte da sua produção, clivando em parte a política externa do país para outros países e mercados, demandantes dos produtos manufaturados brasileiros.

Durante a ditadura, consoante a ampliação seletiva do Estado, empresários com interesses no setor exportador se organizaram na Associação de Exportadores do Brasil (AEB), que se mostrou um aparelho da sociedade civil que atuava junto ao aparelho de Estado, tentando influenciar a política externa brasileira. Paralelo a isso, em meio ao processo de avanço da economia capitalista brasileira, especialmente em alguns setores - sob a intensa proteção estatal -, emergiram novos agentes que passaram a tentar cada vez mais pautar e direcionar a política externa do país. As multinacionais brasileiras ascenderam nesse período como expressão direta do novo porte de acumulação da economia brasileira e representação da ascensão do capital monopolista no país⁴⁸. Eram grupos de origem estatal - como a Petrobrás, Companhia Vale do Rio Doce, Embraer e outras - e privada, como as construtoras (Mendes Júnior, Odebrecht, Andrade Gutierrez e Camargo Corrêa) e empresas do ramo industrial e bancário. Esses conglomerados demandavam medidas favoráveis a sua atuação no exterior e também uma política externa que lhes fosse benéfica e atendesse a sua atuação internacional.

A mudança de regime político não combalou o poder desses grupos. Pelo contrário, sua força econômica e política parece ter se potencializado ainda mais com o regime inaugurado em 1988, através de uma participação exitosa no processo de transição política. Assim, esses conglomerados se adaptaram ao novo contexto, cresceram com as privatizações e parecem cada vez mais ter interesses e importância na definição da política externa do país.

⁴⁸ Para isso, ver de nossa autoria o artigo "*O Ovo da Serpente: a ditadura civil-militar e o capital monopolista brasileiro - o caso das empreiteiras*", já aceito para publicação na revista *Cantareira*.



19

Esse artigo lançou duas hipóteses parcialmente comprovadas em dados e elementos expostos ao longo do texto. A primeira é que é possível realizar pesquisas sobre a política externa brasileira a partir de uma abordagem crítica, tendo em vista a perspectiva marxista gramsciana do Estado ampliado. A segunda hipótese é de que, durante a ditadura civil-militar brasileira, emerge um novo agente a influenciar a política externa do país, as empresas multinacionais brasileiras, que parecem ser cada vez mais decisivas na determinação da agenda internacional do país, em particular após a transição dos regime políticos. Para a efetiva comprovação de ambas as hipóteses, torcemos para que novas pesquisas que problematizem e avancem sobre essas questões.