7º Seminário de Graduação e Pós-Graduação em Relações Internacionais da Associação Brasileira de Relações Internacionais
On-line, 06 de dezembro de 2024
Porto Alegre, 12 a 14 de dezembro de 2024

Área temática: Análise de Política Externa

UMA "DIPLOMACIA EMPRESARIAL-MILITAR"? INTERESSES EMPRESARIAIS, PROMOÇÃO COMERCIAL E ATUAÇÃO INTERNACIONAL DO EMPRESARIADO NA DITADURA BRASILEIRA (1964-1985)

Nathan Morais Pinto da Silva

Doutorando em Relações Internacionais

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGRI/UERJ)

RESUMO

Este trabalho busca avaliar se o caráter empresarial-militar do regime ditatorial que governou o Brasil entre 1964 e 1985 se estende à política externa brasileira – e, principalmente, à área do comércio exterior – durante o período, e em caso positivo, de que forma se estabelece esta relação. Parte-se da premissa de que o regime inaugurado com o golpe de Estado de 1964 pode ser caracterizado como uma "ditadura empresarial-militar", no sentido de que os militares não foram os únicos atores que participaram ativamente do processo de desestabilização e derrubada do governo de João Goulart e da instauração de um regime autoritário no Brasil; e empresários de diversos ramos da economia brasileira não apenas apoiaram o golpe, mas tiveram protagonismo neste processo, que representa também o estabelecimento de uma ordem empresarial no país. A hipótese apresentada é de que o caráter de classe do regime ditatorial instalado em 1964 teve implicações na política externa do país no período, refletidos na manifestação de interesses privados nas ações do Estado brasileiro no exterior e nas íntimas relações entre atores empresariais e a burocracia diplomática do país durante o regime, conformando uma espécie de "diplomacia empresarial-militar", em concordância com o termo aqui utilizado para caracterizar a ditadura brasileira. O objetivo aqui é explicitar o caráter classista e empresarial da política externa brasileira durante a ditadura, demonstrando não apenas que interesses empresariais foram amplamente atendidos pelos atores responsáveis pela formulação de política externa do país ao longo do período, mas também que em diversas ocasiões – seja por iniciativa própria ou com o suporte da burocracia estatal – o próprio empresariado se envolveu neste processo, se engajando diretamente nas relações entre o Brasil e os países consumidores de seus produtos e serviços. Este argumento é evidenciado por uma série de ações empreendidas pelo Estado brasileiro e pelo empresariado nacional – seja de forma individual ou organizado em associações de classe – no período, como: o fortalecimento do Departamento de Promoção Comercial do Ministério das Relações Exteriores, liderado pelo diplomata Paulo Tarso Flecha de Lima; o salto qualitativo do comércio exterior e da promoção comercial dentro das prioridades definidas pelo governo ditatorial brasileiro ao longo do regime; a participação de empresários de diversos setores em missões comerciais e diplomáticas organizadas pela diplomacia brasileira e de autoridades estatais em eventos organizados pelo empresariado; a recorrência de reuniões entre empresários e membros da burocracia estatal; e o papel de protagonismo desempenhando pelo empresariado em iniciativas como o estabelecimento de relações diplomáticas oficiais com a República Popular da China. O trabalho, derivado da pesquisa de doutorado do autor ainda em andamento, se vale de uma revisão bibliográfica e documental. Entre as fontes primárias utilizadas, destacam-se os documentos depositados nos acervos pessoais dos chanceleres Azeredo da Silveira e Saraiva Guerreiro no CPDOC/FGV, disponíveis online. Quanto às fontes secundárias, serão consultadas as bibliografias referentes às relações entre o empresariado e ditadura brasileira e à política externa brasileira durante o período, entre outros temas relevantes.

Palavras-chave: Política externa-brasileira; ditadura empresarial-militar; empresariado; promoção comercial; comércio exterior.

O contexto do regime autoritário que governou o Brasil entre 1964 e 1985 é caracterizado pela liderança política não apenas dos militares, que ocuparam o poder Executivo por cinco mandatos consecutivos, mas também de diversos grupos civis e principalmente empresariais, associados de forma direta ou indireta aos militares. Neste sentido, uma série de autores, com destaque para René Dreifuss (1981), se referenciam ao período a partir da expressão "ditadura empresarial-militar brasileira", reconhecendo que empresários dos mais distintos setores da economia brasileira participaram de forma ativa da construção do regime autoritário desde o período que antecedeu o golpe de 1964, bem como da sua manutenção por mais de duas décadas, em contraposição àqueles que caracterizam o período como uma "ditadura militar" ou mesmo "regime militar", isentando estes grupos sociais da sua responsabilidade na instalação e continuidade do regime autoritário.

Na historiografia da política externa brasileira, o período recebe considerável atenção quando em comparação com outros tempos históricos, tendo sido estudado por muitos dos principais autores identificados com o campo e sendo objeto de uma série de estudos paradigmáticos. Entretanto, é possível observar uma escassez de estudos específicos sobre as relações entre os empresários e a diplomacia brasileira durante a ditadura. Poucas são as obras inseridas nesse recorte temporal que abordam o papel dos empresários e sua participação no processo decisório da política externa brasileira; e quando o fazem, estas tendem a colocar estes atores em segundo plano.

Este artigo, derivado da pesquisa de tese de doutorado do autor que tem como objeto o papel do empresariado da indústria da construção na política externa brasileira durante o período ditatorial, busca abordar o processo de internacionalização do capitalismo brasileiro na ditadura, colocando em evidência as relações entre o empresariado brasileiro e a diplomacia neste contexto, de modo a verificar se a caracterização do período como uma "ditadura empresarial-militar" se estende também à política externa brasileira. O objetivo é explicitar o caráter classista e empresarial da diplomacia brasileira durante o período ditatorial, demonstrando não apenas que interesses empresariais foram amplamente atendidos pelos atores responsáveis pela formulação de política externa do país ao longo do período, mas também que em diversas ocasiões – seja por iniciativa própria ou com o suporte da burocracia estatal – o próprio empresariado se envolveu neste processo, se engajando diretamente nas relações entre o Brasil e os países consumidores de seus produtos e serviços.

No que diz respeito à metodologia, este trabalho consiste em uma revisão bibliográfica e documental. Quanto às fontes primárias utilizadas, destacam-se documentos localizados nos acervos pessoais dos chanceleres Azeredo da Silveira (referente ao governo Geisel, entre 1974 e 1979) e Saraiva Guerreiro (referente ao governo Figueiredo, entre 1979 e 1985),

abrigados pelo Centro de Pesquisa e Documentação Histórica da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC/FGV), digitalizados e disponíveis online. Também são dignas de destaque neste sentido as memórias pessoais do diplomata Paulo Tarso Flecha de Lima, artífice e principal operador da diplomacia comercial brasileira ao longo do período ditatorial, publicadas em livro de sua própria autoria. Além disso, são consultadas fontes secundárias como obras acadêmicas que versam sobre as relações entre empresários e política externa durante a ditadura brasileira, entre outros temas.

O artigo está dividido em três seções, além desta introdução e da conclusão. Primeiramente, tem lugar uma breve revisão de literatura, revisitando o estado da arte da produção acadêmica sobre a relação entre interesses empresariais e a política externa brasileira na ditadura. Em seguida, tem lugar uma análise da atuação do Departamento de Promoção Comercial do Itamaraty desde o seu surgimento; e, por fim, é exposto um panorama histórico das interações entre o empresariado brasileiro e a burocracia diplomática durante o período ditatorial.

Interesses empresariais, promoção comercial e política externa: a experiência brasileira durante a ditadura

Ainda que sejam escassos os trabalhos que tratam diretamente da incidência do empresariado na política externa brasileira durante a ditadura empresarial-militar, diversos autores se debruçaram sobre o tema, reconhecendo a influência direta ou indireta destes atores na política externa do país e no seu processo decisório, inclusive ainda durante o período ditatorial. Tendo isto em mente, considero importante apresentar uma breve revisão de literatura neste sentido, antes de abordar o tema da promoção comercial e o seu lugar dentro da diplomacia brasileira e a participação do empresariado nas ações de política externa do Brasil ao longo do período ditatorial.

Já nos primeiros anos do regime, em 1966, em um dos primeiros estudos sistemáticos dedicados exclusivamente à política externa brasileira, o historiador José Honório Rodrigues discorre sobre a atuação de grupos de pressão e a sua influência na política externa brasileira. Na ocasião, Rodrigues afirma que grupos de pressão desencadearam uma campanha contra a Política Externa Independente de Jânio Quadros, citando, entre outros atores, a indústria e o comércio (Rodrigues, 1966). Neste sentido, o autor antecipa, citando como exemplo a rejeição ao projeto de política externa da PEI, a noção de que atores privados e empresariais teriam atuado pela desestabilização da ordem democrática que fomentou as condições para o golpe de Estado de 1964, depois desenvolvida por autores como René Dreifuss.

Em um texto clássico, Carlos Estevam Martins (1975) aponta para o predomínio dos interesses de três diferentes frações da burguesia brasileira na condução da política externa brasileira nos três primeiros governos ditatoriais. Para o autor, no governo Castelo Branco a política externa teve como fundamento os interesses da burguesia internacionalizada, composta pelos grupos nacionais associados aos investimentos estrangeiros ou dependentes do setor externo. Já no governo Costa e Silva, os interesses da burguesia nacional, local e não-associada a grupos externos, condicionaram a política externa. Por fim, no governo Médici, prevaleceram os interesses da burguesia estatal, ligada aos principais órgãos e empresas do Estado, incluindo suas respectivas burocracias.

Partindo de uma perspectiva similar, porém em um momento posterior, João Fragoso (1981) afirma que a política externa brasileira durante os anos do pragmatismo na segunda metade da ditadura tinha como objetivo atender às necessidades da forma de acumulação de capital no Brasil, fundamentada em um tripé composto por empresas multinacionais, empresas nacionais privadas e empresas estatais. Ainda para o autor, a configuração de forças entre os membros deste tripé na política interna reflete na política externa; e no contexto do pragmatismo, em comparação com as duas outras frações da burguesia, o capital internacional não detinha o mesmo poder do período imediato após o golpe.

Um outro autor que aponta para a influência de atores privados na política externa brasileira durante o período é Clóvis Brigagão. Escrevendo durante o governo Geisel, o autor propõe uma espécie de divisão de tarefas dentro da política externa brasileira durante a ditadura: em sua visão, os militares comandavam, o Itamaraty "embelezava" e as multinacionais ganhavam (Brigagão, 1978). Sem estabelecer funções e reconhecendo seus respectivos interesses, Williams Gonçalves e Shiguenoli Miyamoto concordam com esta definição das três principais instâncias de formulação de política externa durante o período identificando. A partir da perspectiva de que "há tantas políticas externas em um país quanto são os interesses em jogo" (Gonçalves; Miyamoto, 1991, p. 1), os autores elencam o Itamaraty, as Forças Armadas e os setores econômicos como os três principais *loci* de formulação da política externa do país no período.

Constata-se, portanto, que através da bibliografia especializada há um amplo reconhecimento da influência e relevância do empresariado como ator na política externa brasileira durante a ditadura empresarial-militar. Entretanto, estas são muitas vezes caracterizadas e definidas de forma superficial; e são incomuns os estudos sistemáticos da atuação destes setores na política externa brasileira durante o período. Após esta revisão de literatura, fica evidente que atores empresariais se envolveram na formulação, condução e

implementação da política externa do país ao longo do regime ditatorial; no entanto, pouco se sabe sobre as formas de atuação destes atores.

A consolidação do aparato de promoção comercial brasileiro ao longo da ditadura

Uma observação inicial acerca das relações entre empresariado e diplomacia no Brasil é a de que as interações entre o empresariado nacional e a diplomacia brasileira tiveram um salto com a reformulação e o fortalecimento do aparato estatal de promoção comercial localizado dentro do Itamaraty, movimento iniciado nos primeiros anos da ditadura. Em junho de 1965, foi assinada a Lei Nº 4.669, que devolveu ao Itamaraty a competência sobre a execução de todas as tarefas de promoção comercial do Brasil no exterior, que passaram a ser de sua "exclusiva administração" (Brasil, 1965). Até este momento, estas tarefas eram desempenhadas pelos Escritórios de Promoção e Expansão Comercial (SEPROs) no exterior, autônomos em relação ao ministério desde a década de 1930 até o ano de 1961, período em que estiveram subordinados ao então Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (Berbert, 2018); e que foram alvos do expurgo ocorrido dentro da burocracia diplomática brasileira logo após o golpe de Estado de 1964 (Carmo, 2018).

Ainda que este não tenha sido formalmente criado nesta data e sim no ano de 1971, o retorno das atribuições da promoção comercial à chancelaria brasileira em 1965 representa o marco de fundação do Departamento de Promoção Comercial (DPR)[1] do Itamaraty. O DPR é, na definição de um diplomata de carreira especializado no tema da promoção comercial, "um departamento consolidado, que presta, de maneira profissional, serviços públicos relevantes a setor fundamental da sociedade brasileira, que é o empresarial" (Berbert, 2018, p. 25), atuando direta ou indiretamente – através da própria rede diplomática brasileira – em favor do setor produtivo do país no exterior. Ainda segundo este autor, ao longo das décadas seguintes ao seu estabelecimento, o departamento observou uma gradual evolução normativa, e passou a se encarregar não apenas das atividades de promoção comercial mas também dos investimentos brasileiros no exterior e também a acompanhar o processo de internacionalização das empresas brasileiras propriamente dito.

No ano seguinte à devolução das prerrogativas de promoção comercial ao Itamaraty, dando prosseguimento ao fortalecimento do aparato de apoio ao comércio exterior do país, foi instituído o Conselho Nacional do Comércio Exterior (Concex), órgão interministerial que tinha "a atribuição de formular a política de comércio exterior, bem como de determinar, orientar e

[1]O departamento passou a se chamar Departamento de Promoção Comercial e Investimentos em 2010, mantendo a sigla original.

coordenar a execução das medidas necessárias à expansão das operações comerciais com o exterior" (Brasil, 1966). Estas duas medidas, tomadas por meio de decretos presidenciais já durante o primeiro governo ditatorial, levam a crer que aproximar o empresariado nacional da diplomacia brasileira era uma prioridade para a recém-inaugurada ditadura, em mais uma evidente manifestação do seu caráter empresarial.

O personagem de maior importância para o tema da promoção comercial na diplomacia brasileira no período foi o embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima, que assumiu a chefia do DPR em 1971 e permaneceu neste cargo até sua posse como secretário-geral do Itamaraty no governo Sarney, em 1985. Flecha de Lima se especializou em temas comerciais ao longo de sua carreira, se tornando uma grande referência neste assunto dentro da burocracia diplomática brasileira. Ao longo de sua carreira, o embaixador defendeu uma noção de diplomacia que incluía a defesa de interesses comerciais como uma de suas tarefas clássicas, atrelada diretamente à defesa do interesse nacional, em contraposição àqueles que a pensavam apenas em termos estratégico-militares (Lima, 1997). Em seu discurso de posse como secretário-geral do ministério em 1985, ao fazer um balanço da sua atuação como chefe do DPR, o diplomata elabora melhor esta concepção:

> […] há cerca de quatorze anos tenho lutado neste Ministério, através do Departamento de Promoção Comercial, para que se abandone uma visão superada das relações internacionais, que pretende lidar com fenômenos políticos puros, tratando assuntos econômicos, comerciais e técnicos como verdadeiras questões de segunda classe da diplomacia (Lima, 1997, p. 26)

A concepção de diplomacia de Flecha de Lima incluía a atribuição das funções de promoção comercial à rede de postos diplomáticos do país no exterior, a partir do argumento de que esta medida possuía um baixo custo marginal; além do incremento da participação brasileira em fóruns multilaterais de comércio, como o GATT. Ainda sobre a articulação entre diplomacia e interesses comerciais, o diplomata afirma em artigo sobre o tema publicado em seu livro de memórias, se referindo à experiência de países desenvolvidos, que "o apoio estatal seletivo é componente fundamental de sua política comercial" (*idem*, 1997, p. 288). Na ocasião, escrevendo já na década de 1990, o embaixador cita o exemplo da Inglaterra, que transferiu as atribuições sobre a promoção comercial à sua chancelaria durante o governo de Margaret Thatcher – anos depois do Brasil fazê-lo.

Ao longo de sua gestão no DPR e em especial a partir do governo Geisel, as ideias sobre política externa comercial de Flecha de Lima passaram a incorporar as linhas gerais da diplomacia brasileira, inclusive em seu discurso diplomático, o que indica que o embaixador teria tido significativa influência na consolidação da vertente pragmática e responsável da

política externa brasileira a partir de meados da década de 1970. Já no primeiro discurso de Geisel diante do MRE, em 1974, o presidente recém empossado afirma que o ministério deveria estar alerta "para a detecção de novas oportunidades e a serviço, em particular, dos interesses de nosso comércio exterior" (Geisel *apud* Lima, 1997, p. 294). A partir deste momento, ainda segundo o embaixador, o comércio se tornava uma das prioridades do projeto de ação externa do Brasil, o que implicava uma série de realinhamentos, manifestados na política do pragmatismo ecumênico e responsável (Lima, 1997).

Na visão de Flecha de Lima, os países em desenvolvimento deveriam ser vistos como prioridade para a política externa comercial brasileira pelo seu potencial como mercados promissores para a exportação de produtos nacionais, com ênfase no fornecimento de serviços, tecnologia e bens de equipamento, além da geração de empregos. Ainda para o embaixador, o comércio com países em desenvolvimento potencializava as vantagens comparativas do Brasil nos aspectos econômico – estimulando a competitividade com países desenvolvidos – e político, este expresso no potencial de liderança terceiromundista do país (Lima, 1997), em uma primeira manifestação de uma política de cooperação Sul-Sul que seria desenvolvida com maior complexidade ao longo das décadas seguintes.

Ao avaliar a política externa pragmática da segunda parte da ditadura, Flecha de Lima admite que setores da sociedade como o empresariado nacional foram diretamente beneficiados por ela. Em sua análise, o embaixador percebe a política externa do período como progressista, assim como fazem outros diplomatas e autores, conforme já demonstrado. Neste sentido, Flecha de Lima aponta para a existência de um aparente paradoxo, considerando o seu caráter terceiromundista e os interesses empresariais atendidos, e afirma que a conformação destes interesses legitimava o projeto de política externa vigente:

> Um segundo ponto a ser sublinhado, este sob a forma de aparente paradoxo, é que, adotada por razões pragmáticas e não ideológicas, essa alegada vertente terceiro-mundista acabava por constituir uma política externa que se poderia qualificar de progressista, mas que tinha uma funcionalidade imediata para os interesses mais conservadores, representados pelo empresariado nacional. Naturalmente, esse paradoxo se desfaz quando se tem em mente que era precisamente essa funcionalidade uma das fontes legitimadoras do projeto externo da época (Lima, 1997, p. 312)

Justificando a existência de um aparato de promoção comercial eficiente dentro da estrutura do ministério, o embaixador ressalta a "percepção existente de uma complementaridade entre o interesse nacional em ampliar suas exportações e o interesse empresarial em conquistar novos mercados" (Lima, 1997, p. 300). Esta percepção, em sua visão, legitimava a montagem de uma máquina burocrática de apoio ao exportador,

manifestada no DPR. Para Flecha de Lima, a partir do momento da criação desta estrutura de promoção comercial dentro do ministério, desenvolvimento e comércio foram transformados em "temas de todo dia na execução da política externa do país" (*idem*) e assim, o Itamaraty passou a atuar não apenas com vistas a promover o entendimento entre governos, mas também no plano dos contatos diretos com empresários.

Ainda segundo Flecha de Lima, após sua estruturação em 1971, as cinco funções do sistema de promoção comercial dentro do Itamaraty eram: coleta e distribuição de informações e pesquisas sobre mercado interno; promoções diretas no exterior; co-participação em iniciativas promocionais de interesses brasileiros; apoio direto no exterior e treinamento para exportação (Lima, 1997). O embaixador afirma que "a atividade de promoção comercial é percebida como atividade exclusivamente de apoio, sendo uma diretriz básica o não envolvimento em operações comerciais" (*idem*, p. 303), deixando a entender que a diplomacia brasileira não interfere (ou, pelo menos não deveria interferir) diretamente em operações de comércio. No entanto, em diversas ocasiões durante a ditadura, diplomatas e atores estatais brasileiros – incluindo o próprio embaixador Flecha de Lima – interviram diretamente em favor de empresas nacionais em negociações com governos estrangeiros.

Na avaliação de Flecha de Lima, a reformulação do sistema de promoção comercial da diplomacia brasileira e das relações comerciais com os países em desenvolvimento contribuíram para uma "transformação qualitativa" (*idem*, p. 313) que tornou o Brasil um país competitivo principalmente na exportação de manufaturados, argumento evidenciado pelos dados referentes à variação nas operações comerciais no decorrer da década de 1970:

Tabela 1: Valor total de exportações brasileiras de manufaturados e para países em desenvolvimento nos anos de 1970 e 1980

	1970	**1980**
Exportações totais	US$ 2,7 bilhões	US$ 20 bilhões
Exportações de manufaturados	US$ 416 milhões	US$ 6 bilhões
Exportações para países em desenvolvimento	US$ 459,8 milhões	US$ 6,5 bilhões

Fonte: Elaborado a partir de Lima, 1997, p. 313.

À medida que os produtos de exportação brasileiros se mostravam competitivos no exterior, a promoção comercial tornou-se uma prioridade não apenas do Itamaraty, mas do

governo brasileiro como um todo. José Carlos de Assis afirma que, com a crise energética, o estímulo às exportações tornou-se um imperativo de política externa. Ainda segundo o autor, a retórica promocional do comércio exterior brasileiro se converteu no traço mais marcante da política econômica do país no período, transformando o Estado brasileiro em um "Estado comerciante". Neste contexto destaca-se a criação de duas companhias de comércio estatais cuja participação no comércio exterior brasileiro cresceu ao longo das décadas de 1970 e 1980: a Companhia Brasileira de Entrepostos e Comércio (Cobec) e a Interbrás, esta última inserida dentro do sistema Petrobras e articulando operações comerciais que envolviam a exportação de produtos brasileiros e a importação de petróleo (Assis, 1984; Toscano, 2010).

Para além do suporte à exportação de produtos através das companhias de comércio, o Estado brasileiro impulsionou o comércio exterior do país a partir da participação direta em operações de comércio e marketing de produtos nacionais no exterior. É o caso do projeto Tama, linha de eletrodomésticos de fabricação nacional que tinha como principal mercado-alvo a Nigéria, lançada em 1978 através de uma agressiva campanha de publicidade que contou como garoto-propaganda o jogador de futebol Pelé. Idealizado e organizado pela Interbrás, o projeto fracassou poucos meses após seu lançamento, sendo marcado por graves problemas técnicos, financeiros e logísticos (Assis, 1984; Dávila, 2011).

Uma outra evidência da crescente importância da promoção comercial para o Estado brasileiro ao longo do período ditatorial é que, diferente dos seus antecessores, o III Plano Nacional de Desenvolvimento, publicado no governo Figueiredo e referente ao período entre 1980 e 1985, possui uma seção específica sobre comércio exterior. Nesta seção, é expressa uma série de diretrizes de promoção de exportações, como o apoio à exportação de setores industriais competitivos, incluindo o setor de serviços (e, aqui, são citados nominalmente os serviços de engenharia), a criação de condições favoráveis para a internacionalização de empresas brasileiras e a abertura e ampliação de novos mercados de exportação, com ênfase em América Latina, África e grande Oriente Médio (Brasil, 1980).

Verificou-se, nesta seção, que ao longo da ditadura empresarial-militar o comércio exterior passou a ocupar um lugar central na diplomacia brasileira. Em meio a este contexto, o Departamento de Promoção Comercial do Itamaraty, criado ainda nos primeiros anos da ditadura e liderado pelo diplomata Paulo Tarso Flecha de Lima, teve papel fundamental neste salto qualitativo do papel do comércio exterior e da exportação de serviços no projeto de inserção internacional do país no período. Uma das implicações deste novo lugar dos temas comerciais na diplomacia brasileira é a qualificação de um novo ator que passou a ter grande relevância para a política externa brasileira, participando inclusive dos seus processos de

formulação e implementação: o empresariado nacional, cuja atuação internacional durante o período ditatorial será abordada na seção a seguir.

O empresariado nacional como ator de política externa na ditadura empresarial-militar brasileira

Nesta seção, a partir da análise da atuação internacional do empresariado brasileiro durante a ditadura, busca-se verificar como o processo de favorecimento estatal a grupos econômicos de diversos setores durante a ditadura empresarial-militar se estende à política externa e, principalmente, à área do comércio exterior. Entende-se que o caráter empresarial da ditadura reflete-se na política externa brasileira durante o período por meio das ações do empresariado nacional fora das fronteiras do país, sejam elas por iniciativa própria ou realizadas em conjunto com o aparelho de Estado; e que o cenário de favorecimento estatal observado no período ditatorial aliado às mudanças na política externa brasileira impulsionaram um processo de internacionalização do capitalismo brasileiro, à medida que empresas brasileiras de diversos setores passaram a ocupar espaços até então não conquistados graças às suas conexões com a burocracia diplomática e outros agentes do Estado em sentido estrito.

Um elemento chave para a compreensão da dimensão internacional da ação política do empresariado brasileiro na ditadura é a criação da Associação de Exportadores Brasileiros (AEB)[2], em 1970 – um ano antes do estabelecimento do Departamento de Promoção Comercial do Itamaraty. De acordo com a página da própria associação, a AEB "desde sua criação atua como legítima representante nacional do setor de comércio exterior, de bens e serviços, em assuntos relevantes para a promoção de diversos segmentos da cadeia de negócios com o mercado externo" (AEB, 2024), tendo ao longo de mais de cinco décadas de existência acumulado credibilidade junto ao poder público, destacando o seu bom relacionamento com diferentes governos federais através da apresentação de demandas e sugestões de políticas públicas para o comércio exterior do país.

No ano seguinte, a AEB publicou a primeira edição do boletim informativo O Exportador Brasileiro, com notícias sobre o comércio exterior no país. Em 1972, a associação organizou a primeira edição do Encontro Nacional de Comércio Exterior (Enaex), realizado anualmente no Rio de Janeiro até os dias de hoje. O evento teve a presença de empresários de todas as regiões do Brasil e diversos agentes estatais, como o então ministro da Fazenda, Delfim Netto,

[2]Em meados da década de 1980, a associação passou a se chamar Associação de Comércio Exterior do Brasil, mantendo a sigla original.

o então diretor da Cacex, Benedicto Moreira, entre outros. Algumas edições seguintes do Enaex realizadas nas décadas de 1970 e 1980 contaram com a participação dos presidentes Ernesto Geisel e João Figueiredo e outros ministros de estado (AEB, 2024).

A AEB e os empresários nela organizados se envolveram diretamente em um dos principais acontecimentos na política externa brasileira durante o regime ditatorial: o estabelecimento de relações comerciais com a República Popular da China, em 1974. A associação organizou uma missão comercial àquele país em 1972, dois anos antes da normalização de relações. A missão foi liderada pelo então presidente da AEB, o influente empresário carioca Giulite Coutinho, e contou com apoio estatal na figura do então Secretário do Planejamento, João Paulo Reis Velloso (Pinheiro, 2013). Neste sentido, acredita-se que os empresários, cientes do potencial do mercado consumidor chinês para as exportações de diversos produtos brasileiros, tenham sido um dos grupos domésticos que pressionaram o governo brasileiro pelo reconhecimento diplomático da China continental.

A missão da AEB de 1972 não foi a primeira iniciativa do empresariado nacional no país que no século XXI se tornaria o principal parceiro comercial brasileiro. No ano anterior, uma missão liderada pelo empresário paranaense Horácio Coimbra, da Companhia Cacique de Café Solúvel, participou de uma feira comercial em Cantão, organizada pelo governo chinês. O então representante brasileiro em Hong Kong, o diplomata Geraldo Holanda Cavalcanti, que havia trabalhado no Instituto Brasileiro do Café (IBC), acompanhou a missão na condição de "convidado especial" (Pinheiro, 2013), evidenciando a colaboração entre o Itamaraty e o empresariado brasileiro, além do interesse da diplomacia brasileira na questão, preparando o terreno para o estabelecimento de relações com a China três anos mais tarde.

Entretanto, a ação internacional do empresariado brasileiro no período ditatorial não começou com a questão chinesa, e sim já durante a busca pela legitimação do novo regime, imediatamente após o golpe de 1964. Ainda nos primeiros momentos da ditadura, um grupo de empresários ligados ao IPES viajou aos Estados Unidos a fim de negociar com empresários norte-americanos e explicar o que era a dita "revolução" iniciada com o golpe. Na ocasião, os empresários também participaram ativamente do desenvolvimento de conexões econômicas e políticas entre empresas e associações empresariais daquele país que atuavam na América Latina com governos da região, apoiaram iniciativas de integração regional como a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e até mesmo se envolveram em negociações a nível governamental entre Brasil e Estados Unidos. A intensa atividade internacional no primeiro ano da ditadura rendeu ao IPES convites para participar de reuniões do BIRD e do Fundo Monetário Internacional (FMI) em anos seguintes (Dreifuss, 1981).

Para além das iniciativas organizadas pelas próprias entidades empresariais, um elemento marcante da ação internacional do empresariado brasileiro que ressalta a sua imbricação com a diplomacia durante a ditadura é a participação de empresários em viagens oficiais ao exterior, incluindo viagens presidenciais. Um evento que demonstra essa representatividade empresarial na agenda oficial da diplomacia brasileira é a participação do empresário Domício Velloso da Silveira, então presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI), em viagens presidenciais realizadas entre fevereiro e abril de 1978. Em carta encontrada no acervo pessoal de Azeredo da Silveira, o empresário agradece ao chanceler e ao presidente Geisel pela confiança e reforça o apoio do empresariado ao governo e à sua política externa, por ocasião da viagem ao México e ao Uruguai em fevereiro de 1978:

> Creia, Vossa Excelência, que a presença e a participação dos empresários nas viagens realizadas aos referidos países, renovou-lhes a certeza de que o Governo da República considera válida, útil e necessária, sua participação no esforço em prol do desenvolvimento do Brasil, em que todos se acham empenhados. […] Rogando a Vossa Excelência que se digne transmitir ao Excelentíssimo Presidente da República o sentimento de satisfação da classe industrial pela manifestação de confiança que tanto a honrou, valho-me da presente para apresentar-lhe os protestos de minha elevada estima e alta consideração.[3]

Em outra correspondência endereçada ao chanceler, esta após a viagem presidencial realizada à Alemanha em abril do mesmo ano que também contou com a participação de empresários brasileiros, Silveira manifesta – falando em nome da CNI – sua satisfação com os "resultados altamente positivos" da viagem e agradece a colaboração de Paulo Tarso Flecha de Lima e de outro diplomata pela "ação construtiva" antes e durante a viagem:

> Ao regressar da viagem à Alemanha, onde, em missão paralela à visita feita àquele país pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, participaram empresários brasileiros, e em que foram alcançados resultados altamente positivos para as duas nações, permito-me, na qualidade de Presidente da Confederação Nacional da Indústria, transmitir a Vossa Excelência o reconhecimento dos industriais à ação construtiva do Senhor Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima e do Conselheiro Renato Prado Guimarães, quer nas atividades preparatórias aqui realizadas, quer nas que se desenvolveram durante o encontro.[4]

---

[3]Carta de Domício Velloso da Silveira, presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI), endereçada a Azeredo da Silveira, datada de 13 de fevereiro de 1978. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Arquivo Azeredo da Silveira**. CPDOC/FGV, Pasta AAS mre ag 1974.03.00/1, p. 344.

[4]Carta de Domício Velloso da Silveira, presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI), endereçada a Azeredo da Silveira, datada de 4 de abril de 1978. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Arquivo Azeredo da Silveira**. CPDOC/FGV, Pasta AAS mre ag 1974.03.00/1, p. 352.

A CNI também teve um papel na influência brasileira no golpe de Estado no Chile em 1973, o que demonstra que a atuação internacional da fração industrial do empresariado tinha um caráter antidemocrático, em concordância com a política externa brasileira durante o período ditatorial em sentido amplo, conforme explorado na seção anterior. Ao lado de outros setores empresariais brasileiros, a instituição apoiou organizações patronais chilenas no processo de desestabilização do governo de Salvador Allende, se inspirando e repetindo o modelo do golpe de Estado no Brasil em 1964 (Simon, 2023).

A atuação internacional do empresariado brasileiro era tão ampla que chegava a extrapolar as fronteiras das relações estabelecidas de forma oficial pela diplomacia brasileira. Neste sentido, é emblemática a atuação do empresariado nas relações do Brasil com as então colônias portuguesas na África mesmo anos antes do reconhecimento formal das suas independências. Empresários participaram de uma missão comercial que passou por Angola e Moçambique em 1966 (Cervo; Bueno, 2011); e empresas brasileiras participavam de feiras comerciais em Moçambique desde 1972. Ainda sobre as relações com este país, o empresário Adalberto Camargo, ex-presidente da Câmara de Comércio Afro-Brasileira, teve papel importante na aproximação entre o Brasil e o governo de Samora Machel após tensões iniciais durante o processo de reconhecimento da independência moçambicana (Santos, 2014).

Também é digna de destaque neste sentido a atuação do empresariado em relação a Cuba, enquanto o estabelecimento de relações oficiais com o país governado por Fidel Castro era dificultada por setores mais conservadores do governo. O empresário Ruy Barreto, então presidente da Confederação das Associações Comerciais do Brasil (CACB), viajou ao país em 1982, quatro anos antes da normalização de relações diplomáticas com Havana – evento que só ocorreria no governo Sarney, após a transição democrática. Na ocasião, houve negociações concretas com autoridades cubanas para a venda de diversos produtos brasileiros[5].

Pelo menos durante a gestão de Azeredo da Silveira, empresários dos mais diversos setores – seja na condição de executivos das suas próprias empresas ou enquanto representantes de entidades de classe – frequentaram os corredores do Ministério das Relações Exteriores, dividindo espaço com outras autoridades e personalidades na agenda oficial do chanceler. Ao explorar as agendas diárias de Silveira, disponíveis em uma pasta em seu acervo pessoal[6], é possível observar que – ainda que menos numerosas e frequentes

[5]Informação para o Senhor Presidente da República, intitulada "Ida de missão empresarial brasileira a Cuba", datada de 19 de janeiro de 1982. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **Arquivo Saraiva Guerreiro**. CPDOC/FGV, Pasta SG mre 1979.03.20 – Pasta XXIV, p. 30-33.

[6]MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **Arquivo Azeredo da Silveira**. CPDOC/FGV, Pasta AAS mre ag 1974.03.13.

quando em comparação com os encontros com embaixadores e outras autoridades estrangeiras, além de outros ministros e secretários do governo e parlamentares – as reuniões com empresários eram uma atividade corriqueira no cotidiano do ministro.

O empresariado foi um interlocutor recorrente dos formuladores da política externa brasileira durante o período da ditadura. Os chanceleres do período proferiam discursos e participavam de conferências em entidades de classe, buscando alinhar as expectativas dos empresários e os objetivos de política externa do país. É digno de nota neste sentido o discurso proferido por Saraiva Guerreiro na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) em maio de 1983, no qual o chanceler ressaltou que "as posições empresariais e diplomáticas têm encontrado pontos de convergência" (Guerreiro *apud* MRE, 1983, p. 68)[7]. Na ocasião, Guerreiro defendeu a orientação universalista da política externa brasileira posta em prática à época, justificando sua importância para o desenvolvimento nacional.

Não apenas o empresariado brasileiro foi um ator que entrou em diálogo com a burocracia diplomática brasileira naquele contexto, mas também o empresariado transnacional. Neste sentido, Martina Spohr (2024) aponta para a existência de uma "diplomacia privada empresarial" que agia principalmente como um elemento das relações entre Brasil e Estados Unidos durante a ditadura, manifestada principalmente no discursos e participações de ministros de Estado brasileiros, como o chanceler Azeredo da Silveira e o ministro da Fazenda do governo Geisel, Mário Henrique Simonsen, em conferências em *think tanks* estadunidenses como o Council on Foreign Relations (CFR) e o Council of the Americas (COA), nas quais ocorriam interlocuções com empresários norte-americanos.

Ainda que estas tenham sido amplamente favorecidas neste contexto, as empresas privadas não foram as únicas que compuseram este movimento de internacionalização do capitalismo brasileiro durante a ditadura. Também neste período algumas empresas estatais brasileiras passaram a atuar no exterior, sendo a Petrobras o caso de maior relevância neste sentido. Durante a gestão de Ernesto Geisel na presidência da empresa estatal de energia, teve lugar a criação de duas subsidiárias, marcando o seu processo de internacionalização: a já mencionada Interbrás, responsável por articular operações comerciais envolvendo petróleo; e a Braspetro, encarregada da prospecção de petróleo no exterior (Toscano, 2010). A atuação internacional do sistema Petrobras teve papel fundamental na garantia de suprimentos de petróleo para o Brasil no contexto dos choques do petróleo e ajudou a impulsionar a internacionalização de outras empresas brasileiras, incluindo as empreiteiras (Silva, 2021).

[7]"Chanceler, na FIESP, fala sobre a política externa brasileira". MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **Resenha de Política Exterior do Brasil**, v. 37, n. 2, p. 63-68, 1983.

Uma outra empresa pública que teve atuação internacional durante a ditadura, ainda que em menor escala que a Petrobras, foi o Banco Nacional da Habitação. O BNH foi convidado, por intermédio do Itamaraty, a participar de conferências internacionais no Paquistão e na Nigéria em 1975. Ao informar o presidente Geisel sobre o evento na Nigéria, Silveira recomenda o aceite ao convite, afirmando que "do ponto de vista da política externa brasileira, não há interesse maior que recomende a presença do Brasil nesse seminário"[8], sugestão esta acatada pelo presidente. Este episódio é uma clara demonstração de um esforço de coordenação entre as agências estatais – no caso, o Itamaraty e o BNH – de modo a impulsionar a exportação do modelo de desenvolvimento brasileiro no período ditatorial.

Apesar do alto grau de simbiose entre o empresariado brasileiro e a burocracia diplomática e do cenário de favorecimento estatal observado durante toda a ditadura, ainda havia críticas por parte de diversos setores econômicos à diplomacia brasileira ao longo do período, principalmente no que diz respeito à sua atuação no apoio ao comércio exterior. De acordo com Gonçalves e Miyamoto (1991), eram comuns as reclamações de empresários quanto à ineficácia e ao excesso de burocracia – manifestado no alto número de entidades oficiais com atribuições distintas atuando no setor – dos mecanismos oficiais de apoio à exportação; não sendo, portanto, críticas explícitas ao conteúdo ou ao direcionamento da política externa em si, e sim principalmente ao seu *modus operandi*.

Nas palavras destes autores, "não se pensava nunca em problemas políticos ou ideológicos. Tratava-se, pura e simplesmente, de concretizar vendas, na maior quantidade e velocidade possíveis" (Gonçalves; Miyamoto, 1991, p. 2). Neste sentido, empresários propunham medidas como a da extinção da Cacex e a criação de um "ministério informal" de exportações situado dentro da estrutura do Ministério da Fazenda. Observa-se, então, que apesar da grande permissividade à expansão da atuação do empresariado nacional ao exterior, a atuação da diplomacia brasileira não era aprovada por unanimidade entre esta fração da sociedade, também sendo objeto de tensões, ainda que estas eram mais relacionadas à sua eficiência do que ao seu conteúdo propriamente dito.

Conclusão

No governo José Sarney, já depois do fim do período ditatorial, Paulo Tarso Flecha de Lima assumiu a Secretaria-Geral do Ministério das Relações Exteriores. É desta posição que

[8]Informação para o Senhor Presidente da República, intitulada "Participação do BNH em conferências internacionais. Paquistão e Nigéria.", datada de 31 de março de 1975. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **Arquivo Azeredo da Silveira**. CPDOC/FGV, Pasta AAS mre d 1974.03.26, p. 2565.

o diplomata oferece uma palestra no Encontro Nacional de Comércio Exterior (Enaex) de 1986, onde Lima afirmou que estaria "seguro de que o governo e o setor privado saberão continuar trabalhando em sintonia, no sentido de tornar cada vez mais benéfica a inserção da economia brasileira no cenário internacional. Não nutrimos sentimento de auto-suficiência e autarquização" (Lima, 1997, p. 150).

Esta fala, proferida em um evento frequentado por empresários realizado menos de dois anos após a transição democrática no país faz alusão a uma "sintonia" entre governo e setor privado, que continuaria no regime democrático que se inaugurava. Esta declaração e os elementos apresentados neste artigo levam a crer que, durante o período ditatorial, a burocracia diplomática brasileira e o empresariado nacional fortaleceram seus laços de confiança mútua – apesar de pontuais críticas e tensões – e consolidaram uma parceria que possibilitou um cenário de favorecimento a este setor da sociedade brasileira na promoção de seus interesses no exterior.

Referências

ASSIS, José Carlos de. **Os Mandarins da República**: anatomia dos escândalos da administração pública, 1968-84. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

ASSOCIAÇÃO DE COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL (AEB). **Quem somos**. Disponível em: <https://www.aeb.org.br/quem-somos/>. Último acesso em: 18 de outubro de 2024.

BERBERT, Cristiano Franco. **Reduzindo o custo de ser estrangeiro**: O apoio do Itamaraty à internacionalização de empresas brasileiras. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2018.

BRASIL. Presidência da República. Lei Nº 4.669, de 8 de junho de 1965. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4669-8-junho-1965-377765-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 18 de outubro de 2024.

BRASIL. Presidência da República. Decreto Nº 59.607, de 28 de novembro de 1966. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-59607-28-novembro-1966-400512-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 18 de outubro de 2024.

BRASIL. **III Plano Nacional de Desenvolvimento 1980/85**. Brasília, 1980.

BRIGAGÃO, Clóvis. **Brazil's Foreign Policy**: The Military Command, Itamaraty Embellishes, Multinationals Gain. Oslo: International Peace Research Institute, 1978.

CARMO, Gessica Fernanda do. Os soldados de terno? Ruptura, crise e reestruturação da diplomacia brasileira (1964-1969). 2018. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil** – 4ª edição, revista e ampliada. Brasília: Editora UnB, 2011.

CPDOC/FGV. **Arquivo Azeredo da Silveira**. Várias pastas e arquivos. Disponível em: <https://docvirt.com/docreader.net/docmulti.aspx?bib=fgv_aas>.

CPDOC/FGV. **Arquivo Saraiva Guerreiro**. Várias pastas e arquivos. Disponível em: <https://docvirt.com/docreader.net/docmulti.aspx?bib=fgv_sg>.

DÁVILA, Jerry. **Hotel Trópico**: O Brasil e o desafio da descolonização africana, 1950-1980. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

DREIFUSS, René Armand. **1964**: a conquista do Estado – ação política, poder e golpe de classe. Petrópolis: Vozes, 1981.

FRAGOSO, João Luiz Ribeiro. As reformulações na política externa brasileira nos anos 70. **Estudos Afro-Asiáticos**, n. 5, p. 41-53, 1981.

GONÇALVES, Williams; MIYAMOTO, Shiguenoli. Militares, diplomatas e política externa no Brasil pós-64. **Primeira Versão**, n. 36, p. 1-62, 1991.

LIMA, Paulo Tarso Flecha de. **Caminhos Diplomáticos**: 10 anos de agenda internacional, 1985-95. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1997.

MARTINS, Carlos Estevam. A evolução da política externa brasileira na década 64/74. **Estudos CEBRAP**, v. 12, p. 54-98, 1975.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **Resenha de Política Exterior do Brasil**, v. 37, n. 2, 1983.

PINHEIRO, Letícia. **Foreign policy decision-making under the Geisel government**: the president, the military and the foreign ministry. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

RODRIGUES, José Honório. **Interesse Nacional e Política Externa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

SANTOS, Vanicleia Silva. Brasil e Moçambique nos anos 1974-1986: economia e política externa no diálogo Sul-Sul. **Revista de Ciências Humanas**, v. 14, n. 2, p. 277-301, 2014.

SILVA, Nathan Morais Pinto da. Diplomacia à prova de choque: as relações com países exportadores de petróleo e a busca pela segurança energética na política externa brasileira durante os governos Geisel e Figueiredo (1974-1985). 2021. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

SIMON, Roberto. É hora de o Brasil reconhecer seu papel na destruição da democracia do Chile. **Folha de São Paulo**, 9 de setembro de 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/09/e-hora-de-o-brasil-reconhecer-seu-papel-na-destruicao-da-democracia-do-chile.shtml>. Acesso em: 18 de outubro de 2024.

SPOHR, Martina. Empresariado, ditadura e transição política: reflexões sobre o regime empresarial-militar no contexto do governo Ernesto Geisel (1974-1979). **Tempo & Argumento** , v. 16, n. 41, p. 1-34, 2024.

TOSCANO, Daniella Maria Barandier. **A influência do sistema Petrobras sobre a ação externa do governo de Ernesto Geisel (1974-1979)**. Curitiba: Juruá, 2010.