

ISSN: 1641-4713; e-ISSN: 2081-1160

DOI: <https://doi.org/10.36551/2081-1160.2021.28.55-74>

A diplomacia das empreiteiras: O apoio do Itamaraty à internacionalização das construtoras brasileiras durante a ditadura empresarial-militar

Contractors' diplomacy: Itamaraty's support for the internationalization of Brazilian construction companies during the military-business dictatorship

Pedro Henrique Pedreira Campos

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Brasil

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-9280-3649>

E-mail: phpcampos@yahoo.com.br

Recepción: 25.04.2021

Aprobación: 12.12.2021



Resumo: O artigo pretende analisar o suporte dado pela diplomacia estatal brasileira à internacionalização das construtoras do país durante o período da ditadura empresarial-militar instalada com o golpe de 1964. Para tal usamos como fontes revistas especializadas do período, imprensa, memórias de empresários e diplomatas, discursos e documentos oficiais. Analisamos em distintas seções o processo de internacionalização das construtoras durante a ditadura brasileira, a atuação do Ministério de Relações Exteriores ao longo do regime e o papel da diplomacia em favor da atuação das empreiteiras brasileiras no exterior. Concluimos que durante o regime, o Itamaraty sofreu aperfeiçoamentos no sentido de impulsionar e dar suporte à atuação de empresas brasileiras exportadoras e que atuavam fora do país, o que fez parte de um processo mais amplo de modernização e atualização do Estado capitalista brasileiro, que forjou o advento de uma ordem empresarial no país, naquele período.

Palavras-chave: ditadura empresarial-militar brasileira, empreiteiras, Itamaraty, política externa brasileira, diplomacia, internacionalização de empresas

Abstract: The article intends to analyze the support given by Brazilian state diplomacy to the internationalization of the country's construction companies during the period of the business-military dictatorship installed with the 1964 coup. To this end, we used specialized magazines of the period, press, memoirs of businessmen and diplomats, speeches, and official documents as sources. We

analyzed in different sections the process of internationalization of construction companies during the Brazilian dictatorship, the role of the Ministry of Foreign Affairs during the regime, and the role of diplomacy in favor of the performance of Brazilian contractors abroad. We concluded that during the regime, Itamaraty underwent improvements in order to boost and support the performance of Brazilian exporting companies that operated outside the country, which was part of a broader process of modernization and updating of the Brazilian capitalist state, which forged the advent of a business order in the country in the period.

Keywords: Brazilian military-business dictatorship, contractors, Itamaraty, Brazilian foreign policy, diplomacy, internationalization of companies

INTRODUÇÃO

No final do mês de março de 2021, o governo Bolsonaro substituiu o ministro de Relações Exteriores (MRE), com a demissão de Ernesto Araújo e a indicação do também diplomata Carlos Alberto França. O último posto no exterior do novo ministro foi na Bolívia, onde ele foi ministro-conselheiro na embaixada em La Paz. França tem estudos sobre integração energética e sua tese no Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco foi sobre o potencial de hidrelétricas binacionais na fronteira com a Bolívia. Ao voltar ao Brasil em 2011, França se licenciou do serviço exterior para assumir o comando do escritório da empreiteira Andrade Gutierrez na capital (Frazão, 2021).

Essa ligação das construtoras brasileiras com obras no exterior e o Itamaraty não é nova e não se restringe a esse caso. Reinaldo Gonçalves (2017) lembra que a revista DEP (Diplomacia, Estratégia e Política), publicação oficial do MRE, através da Fundação Alexandre Gusmão (Funag), que versa sobre temas sul-americanos, tinha como patrocinadores a Andrade Gutierrez e a Odebrecht. Vários outros casos semelhantes poderiam ser citados. Essas empresas possuem interesse direto sobre a diplomacia e a política externa brasileira, aproximando-se do Itamaraty, que protege, dá suporte e impulso às suas atividades no exterior desde ao menos a década de 1970.

O propósito deste artigo é analisar o processo de suporte dado pelo Ministério de Relações Exteriores à internacionalização das empreiteiras brasileiras durante a ditadura. Para proceder essa análise, utilizamos como fontes revistas especializadas do setor de engenharia, como o periódico *O Empreiteiro*, documentos de empresas e organizações patronais do setor da indústria da construção pesada, matérias publicadas na imprensa, memórias e entrevistas de empresários e diplomatas que atuaram no período, além de discursos e documentos oficiais do Estado brasileiro.

Nossas orientações teórico-metodológicas se reportam ao trabalho de Dreifuss (1981), a respeito do golpe de 1964, no qual ele entendeu que aquele fenômeno teve perfil civil-militar, sendo que a dimensão civil da ação de derrubada do regime democrático brasileiro tinha um viés de classe, sendo eminentemente empresarial. Assim, com a organização dos agentes patronais na sociedade civil, eles organizaram um projeto de reformulação do Estado brasileiro, que deveria ser mais eficiente no suporte à acumulação de capital, de modo a forjar uma ordem empresarial no Brasil pós-64. Nossa hipótese trabalhada neste artigo é de que esse processo incluiu o Itamaraty, que se aperfeiçoou para ter uma ação pró-empresa, atuando para incentivar e proteger as exportadoras brasileiras e os grupos econômicos que atuavam no exterior.

Para dar conta desta proposta de análise, dividimos o artigo em três seções. Em um primeiro momento, analisamos de forma sumária e resumida o processo de internacionalização das empreiteiras brasileiras durante a ditadura, tentando apreender padrões, tendências e características desse processo. Em seguida, tratamos em linhas gerais da trajetória do Ministério de Relações Exteriores durante o regime, analisando as reformulações internas e interface dos diplomatas com o governo instaurado em 1964. Por fim, analisamos o suporte dado pelo Itamaraty à atuação das construtoras brasileiras no exterior, tratando de políticas adotadas pelo ministério com essa finalidade e analisando casos específicos nos quais o corpo diplomático brasileiro atuou em socorro e defesa das empresas de engenharia nacionais que atuavam fora do país.

A INTERNACIONALIZAÇÃO DAS EMPREITEIRAS BRASILEIRAS DURANTE A DITADURA

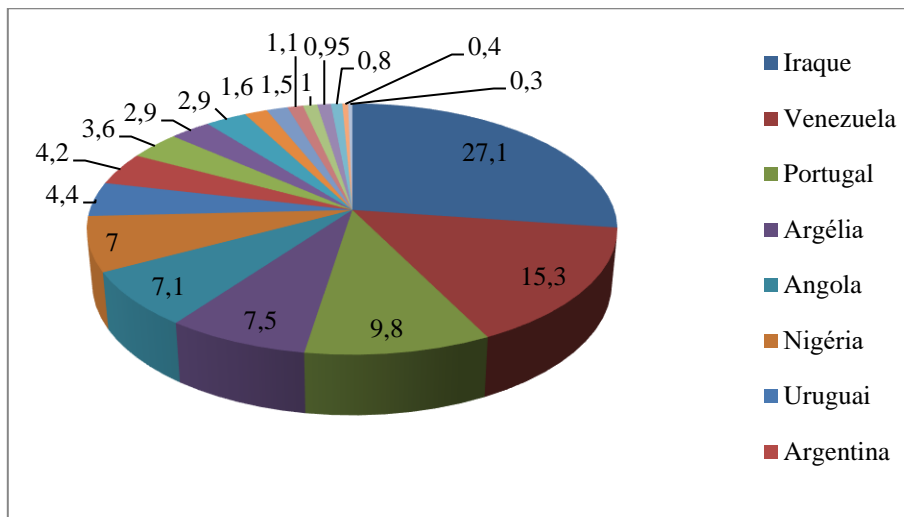
As empreiteiras de obras públicas são empresas altamente associadas à ditadura, o que se deve ao conjunto inédito de grandes obras públicas realizadas no período, em particular os projetos que geravam emblema para o regime, como a rodovia Transamazônica, a hidrelétrica de Itaipu, a usina termoeletrônica de Angra dos Reis e a ponte Rio-Niterói. Os proprietários e dirigentes dessas companhias estiveram envolvidos com as articulações para o golpe de 1964 e tiveram ampla representação no aparelho do Estado durante o regime, seja pelo exercício direto de funções em cargos públicos, atuação em comissões governamentais e presença de figuras que representavam os seus interesses nas agências estatais. Assim, as empresas do setor foram amplamente beneficiadas pelas políticas públicas praticadas no período, tanto com o orçamento favorável aos investimentos estatais,

como através das isenções, financiamentos e subsídios diversos ocorridos no período. O resultado foi um crescimento sem precedentes das construtoras brasileiras no período, que elevaram seu poder econômico e político de forma significativa, permitindo que elas lançassem mão de voos mais ousados (Campos, 2014).

Se durante a administração Kubitschek, houve um processo de nacionalização das empreiteiras brasileiras, com o desenvolvimento de atividades dessas companhias em regiões diversas do território nacional com as rodovias do Plano de Metas e os trabalhos da nova capital federal, durante a ditadura as empreiteiras brasileiras se aventuraram no exterior. As primeiras tentativas ocorreram na segunda metade da década de 1960, quando algumas construtoras brasileiras disputaram concorrências internacionais, sobretudo em países da América do Sul. Assim, após sucessivas tentativas, os primeiros contratos das empreiteiras brasileiras para a realização de obras fora do Brasil ocorreram no final da década, com três contratos assinados no ano de 1969. É interessante notar que o movimento de transnacionalização das empresas brasileiras de engenharia ocorre em um período de elevação das encomendas no Brasil e aquecimento do mercado nacional de obras públicas. Assim, o processo de internacionalização se explica não pela escassez do mercado doméstico, mas alta capacidade adquirida pelas empresas brasileiras e pelo apoio estatal (Camargos, 1993).

Desde o final da década de 1960, até o fim do regime ditatorial, com a promulgação da nova Carta constitucional do país, que inaugura um novo regime político no país em 1988, mapeamos um total de 68 contratos firmados por empresas brasileiras de engenharia no exterior. Não se trata de um movimento marginal ou corriqueiro, mas de uma tendência firme e robusta. Desde 1969 a 1988, as empreiteiras brasileiras firmaram contratos e realizaram obras em 22 países, acumulando um total aproximado de US\$ 8,5 bilhões de receita no exterior. Em termos quantitativos, a maior parte das obras se concentrava em países vizinhos. Assim, o Paraguai tinha um total de 11 contratos firmados com empresas brasileiras de engenharia e a América do Sul concentrava 51,4% das obras das empreiteiras brasileiras no exterior (O Empreiteiro, 1983, 1986, 1988). No entanto, quando analisamos os valores desses contratos, verificamos outros padrões e tendências (Fig. 1).

FIGURA 1. DISTRIBUIÇÃO DO VALOR DOS CONTRATOS FIRMADOS POR EMPRESAS BRASILEIRAS NO EXTERIOR ENTRE 1969 E 1988 POR PAÍSES (EM PORCENTAGEM)

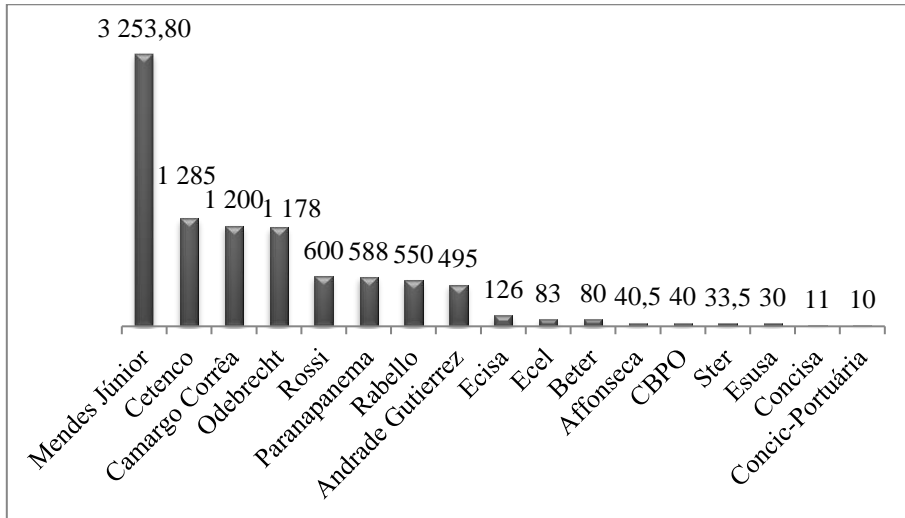


Fonte: O Empreiteiro, 1983, 1986, 1988.

A imagem acima foi feita com base em 54 dos 68 contratos estabelecidos pelas empreiteiras brasileiras no exterior entre 1969 e 1988. Não conseguimos identificar o valor dos outros 14, que tendem a ser baixos, dado que não foram obras de maior projeção. Como se vê no gráfico, não necessariamente o alto número de contratos expressava liderança nos valores de obras realizadas nos mercados no exterior. Assim, o Paraguai era o país que mais tinha empreiteiras brasileiras, com seis diferentes empresas em 11 contratos firmados, mas estes representavam apenas 1,5% do valor das obras assumidas pelas empreiteiras brasileiras no exterior. Se olharmos a lista dos países onde as construtoras brasileiras estavam estabelecidas por valor dos contratos, entre as nove primeiras nações seis eram produtoras de petróleo e gás e realizavam as intervenções mais dispendiosas de infraestrutura assumidas pelas empresas brasileiras de engenharia no exterior. Juntos esses seis países representavam 67,6% do valor dos contratos de obras firmados por empreiteiras brasileiras no exterior.

A concentração dos valores não se dava apenas com os países clientes das empreiteiras brasileiras, mas também entre as próprias empresas, conforme se pode ver no gráfico abaixo (Fig. 2).

FIGURA 2. VALOR DOS CONTRATOS ASSINADOS PELAS EMPREITEIRAS BRASILEIRAS NO EXTERIOR ENTRE 1969 E 1988 (EM MILHÕES DE DÓLARES)



Fonte: O Empreiteiro, 1983, 1986, 1988.

Vê-se no gráfico, em que se analisam os valores de 54 dos 68 contratos firmados por empreiteiras brasileiras no exterior, como há uma intensa concentração de valores em algumas poucas empresas. Percebe-se como a internacionalização é um movimento típico e liderado – principalmente no que tange aos contratos de maior valor – pelas grandes empresas. Assim, as cinco maiores empreiteiras do país no final da ditadura – a Camargo Corrêa, a Andrade Gutierrez, a Mendes Júnior, a Odebrecht (e CBPO, que se fundiu com a Odebrecht em 1980) e a Cetenco, que eram as cinco responsáveis pela maior obra da ditadura, a hidrelétrica de Itaipu – estavam entre as líderes do movimento de transnacionalização das construtoras brasileiras. Só a Mendes Júnior, maior multinacional brasileira da engenharia durante a ditadura, e que chegou a ser a 13ª maior empreiteira do mundo com contratos no exterior com obras em sete países diferentes (O Empreiteiro, 1981), concentrava 38,7% do valor de todo o faturamento das empreiteiras brasileiras no exterior.

O movimento de emergência internacional das empreiteiras brasileiras possui várias características marcantes e dados de destaque. As obras que essas companhias realizavam no exterior diziam muito respeito à sua experiência no Brasil. Assim, o modelo de desenvolvimento brasileiro – expresso nas obras rodoviárias no setor de transportes e usinas hidrelétricas nos projetos de energia – podia ser verificado no padrão de atuação dessas empresas no exterior. Das

68 obras realizadas pelas construtoras brasileiras mundo afora, 18 eram de estradas e 16 de hidrelétricas e trabalhos relacionados.

Outra característica interessante diz respeito ao efeito-arrasto desse movimento, ou seu potencial multiplicador na economia brasileira. A atuação das empreiteiras no exterior acarretava investimentos que ativavam uma cadeia produtiva doméstica, com encomendas da empreiteira brasileira, que muitas vezes dava preferência a fornecedores nacionais de conhecimento da empresa. A Mendes Júnior indica que exportou U\$ 80 milhões em materiais e equipamentos do Brasil para o Iraque para a construção da ferrovia Bagdá-Akashat-Al Qaim (Mendes & Attuch, 2004). De forma semelhante, Pedro Moura, em sua dissertação de mestrado, mostra como a Odebrecht, que acumulou mais de 500 contratos firmados no mundo todo até os dias atuais, dava preferência pelo uso de fechaduras e dobradiças da firma metalúrgica Haga, tradicional empresa de médio porte da cidade de Nova Friburgo, no estado do Rio de Janeiro. Seus produtos foram empregados pela construtora em dezenas de países (Moura, 2020).

O movimento brasileiro não correspondeu apenas a uma tendência específica do Brasil. O período no qual as empreiteiras brasileiras se internacionalizaram, foi de transnacionalização de construtoras de outros países também, sobretudo Coreia do Sul, Japão, Alemanha Ocidental, Itália, França, Reino Unido, Estados Unidos, União Soviética e Iugoslávia. Com a elevação dos preços do petróleo, os países produtores aproveitaram a renda extra obtida pela elevação das suas exportações para realizar projetos de modernização da infraestrutura doméstica, principalmente com empreendimentos de energia e transportes. Como esses países não possuíam empresas de engenharia com experiência e capacidade técnica para realizar esses trabalhos, os governos abriram licitações internacionais para a realização dessas obras, concentradas sobretudo no Oriente Médio. Assim, abriu-se um grande filão no mercado internacional que passou a ser disputado por empresas de diversos países do mundo, em busca dessa renda oriunda do petróleo. Muitas vezes, as concorrências e seleção das empresas eram objeto de negociação bilateral e envolvia a atuação da diplomacia (Ferraz Filho, 1981).

Após os primeiros contratos e diante do advento dessas oportunidades no mercado internacional, as empreiteiras brasileiras se organizaram a partir de suas entidades patronais e passaram a demandar medidas de incentivo por parte do governo brasileiro. Assim, na década de 1970, foi formado o Conselho Nacional dos Exportadores de Serviços de Engenharia (Conese), órgão que reunia as empresas que atuavam no exterior, a partir de suas associações e que estava ligado à Associação dos Exportadores Brasileiros (AEB), entidade patronal formada em

1972, e que reunia as principais empresas brasileiras dedicadas ao comércio de exportação e importação, e que atuava junto ao governo para demandar medidas favoráveis. As empreiteiras passaram a elaborar propostas e pleitear decisões em favor do impulso de suas atividades internacionais, o que vinha principalmente com demandas de financiamento subsidiado pelo governo e proteção do corpo diplomático e do Estado brasileiro (Chaves, 1985).

As políticas de apoio vieram em meados da década de 70. Em 1975, o Banco do Brasil, através da Carteira de Comércio Exterior (Cacex), abriu uma linha de crédito para financiar a atuação das construtoras brasileiras no exterior, com juros módicos e longo período de quitação. O Instituto de Resseguros do Brasil (IRB) passou a oferecer seguro para a atuação das construtoras brasileiras no exterior, protegendo as empresas de possíveis problemas com os contratos. Além disso, a *trading company* da Petrobrás, a Interbrás, formada em 1976, atuava para viabilizar exportações para os países produtores de petróleo, tentando minorar os custos de importação de produto, principalmente após o choque de 1973. Ela operava na lógica de que o navio não deveria ir vazio e voltar cheio aos países produtores de óleo, devendo haver a exportação de mercadorias e serviços a esses países para diminuir o déficit na balança comercial. Ela passou a promover as exportações brasileiras, incluindo as empreiteiras e seus serviços (Interbrás, 1984). A diplomacia brasileira também proporcionou informações, proteção e ajudou a viabilizar contratos, além de acompanhar a atuação dessas empresas no exterior, acudindo-as em casos de problemas.

Conforme vimos, houve um significativo movimento de internacionalização das empreiteiras brasileiras desde o final da década de 1960, o que foi analisado nesse tópico em suas características mais gerais. Vejamos agora a trajetória do Ministério de Relações Exteriores ao longo da ditadura.

O ITAMARATY DURANTE O REGIME DITATORIAL

O Ministério de Relações Exteriores teve um caminho particular no golpe de 1964 e ao longo da ditadura. Várias foram as agências do Estado que sofreram uma devassa, com uma série de demissões, cassações de direitos políticos e perseguição após a derrubada do regime democrático. Particularmente foi intensa a repressão inicial no seio das forças armadas, em que militares de perfil nacionalista e de esquerda foram punidos com exoneração e perda dos direitos políticos pouco depois do golpe (Vasconcelos, 2018). No Itamaraty não se deu o mesmo. O órgão era respeitado pelos militares, pelos agentes responsáveis pelo golpe

e o primeiro governo da ditadura, que viam os diplomatas como funcionários públicos bem formados, eficientes e dignos de confiança. Assim, o órgão não foi objeto de uma repressão tão severa quanto outros organismos do aparelho de Estado, dispondo de certa autonomia ao longo do regime.

De qualquer forma, houve alguma repressão no ministério. Para além da reorientação da política externa e o rompimento com Cuba e o não-reconhecimento do governo golpista por países como a Venezuela, houve casos de alguns diplomatas mais ligados à Política Externa Independente (PEI) dos governos Jânio Quadros e João Goulart que foram afastados. Assim, os embaixadores da Síria, Nicarágua, Paraguai e da Alalc (Associação Latino-Americana de Livre Comércio) foram exonerados e os diplomatas Antônio Alves e Hugo Gauthier foram demitidos (Vizentini, 1998). Apesar dessa perseguição inicial, a repressão que se abateu sobre o Itamaraty foi menor do que outros órgãos estatais e havia confiança e admiração pelos militares e forças golpistas em relação ao corpo funcional do ministério.

Apesar de não haver uma perseguição intensa no corpo diplomático, o Itamaraty se aproximou do aparato de espionagem e repressão montado pelo regime. Assim, o Serviço Nacional de Informações (SNI), criado em 1964, passou a atuar na política externa com seus agentes e propósitos. Além disso, passou a colaborar com o ministério e atuar dentro do seu aparato para poder atingir os seus objetivos de levantar informações e coordenar a comunidade de segurança do país. Dessa forma, Schilling (1981) chama a atenção para projetos dos agentes do SNI de invasão do Uruguai na Operação 30 Horas com o risco de vitória dos tupamaros, nos anos 70, e projetos de interferência na política doméstica portuguesa em meio à iminência do fim do regime salazarista. Em livro romanceado, o diplomata Edgard Telles Ribeiro (2014) relata a história ficcional de um diplomata que ingressa na carreira do Itamaraty em 1963, e que atua como ponte entre o ministério e a comunidade de segurança desde os primeiros anos da ditadura, interferindo na política interna dos países da América do Sul, na década de 1970, e desestabilizando governos como o de Salvador Allende. Apesar de ser supostamente uma ficção, o livro aborda processos históricos reais e faz referências a episódios que de fato ocorreram no período.

A corporificação máxima dessa parceria do SNI com o Itamaraty, foi a criação dos Centros de Informação no Exterior (Ciex), em 1966. Trata-se de um órgão do MRE ligado ao SNI encarregado de espionar políticos e militantes contrários à ditadura que se exilavam em países vizinhos. O Ciex atuou principalmente no Cone Sul, mas também na Europa, sobretudo em Portugal. Nas embaixadas

e organismos da representação oficial brasileira, os diplomatas eram os responsáveis pelo monitoramento e espionagem dos exilados brasileiros. O Ciex mais ativo foi o estabelecido em Montevidéu, que monitorou os exilados brasileiros no Uruguai, acompanhando a movimentação de brasileiros que estavam no país, como Brizola e Goulart (Penna Filho, 2009). Simon (2021) relata também a intensa atividade do Ciex e da própria embaixada brasileira no Chile, com participação direta na derrubada do regime democrático e do governo Allende em 1973.

Um dos principais nomes do Ciex e da ação da ditadura no Itamaraty é o de Manuel Pio Corrêa, ideólogo e principal responsável pela formação dos centros de inteligência nas repartições diplomáticas brasileiras. Ele era embaixador do Brasil no Uruguai em 1964, indicado por Castello Branco para o posto após o golpe, e foi um dos responsáveis pela montagem da estrutura do Ciex na embaixada. Com convicções políticas próximas da extrema direita, o diplomata anticomunista é acusado de ter colaborado com a central norte-americana de inteligência (CIA), além de ser um dos principais responsáveis pela perseguição de diplomatas e funcionários do Itamaraty dentro do ministério. Chegou a atuar como secretário-geral do Itamaraty durante a gestão Juracy Magalhães (1966-1967). Após deixar a carreira diplomática, atuou em empresas, tendo extensa atuação na diretoria da Siemens do Brasil (Mirow, 1979). No processo de perseguição interna no ministério, uma das vítimas da repressão – na qual atuou diretamente Pio Corrêa – foi o poeta e funcionário Vinicius de Moraes. Em entrevista à revista *Veja* publicada em 12 de janeiro de 2000, o ex-ditador João Figueiredo explica a aposentadoria compulsória de Vinicius:

Ele até diz que muita gente do Itamaraty foi cassada ou por corrupção ou por pederastia. É verdade. Mas no caso dele foi por vagabundagem mesmo. Eu era o chefe da Agência Central do Serviço e recebíamos constantemente informes de que ele, servindo no consulado brasileiro de Montevidéu, ganhando 6.000 dólares por mês, não aparecia por lá havia três meses. Consultamos o Ministério das Relações Exteriores, que nos confirmou a acusação. Checamos e verificamos que ele não saía dos botecos do Rio de Janeiro, tocando violão, se apresentando por aí, com copo de uísque do lado. Nem pestanejamos. Mandamos brasa. (Brito, 2000)

Vinicius de Moraes foi aposentado compulsoriamente em 1968, após o Ato Institucional n. 5. Ele foi reabilitado para a função durante o governo Lula, sendo promovido a embaixador (Em cerimônia emocionante, 2010).

Apesar da repressão interna, o Itamaraty em certa medida foi valorizado e fortalecido durante a ditadura. Com a boa fama que os diplomatas gozavam junto aos militares e agentes responsáveis pelas políticas estatais pós-1964, o ministério dispôs de certa autonomia e os funcionários do ministério foram indica-

dos para cargos fundamentais no regime. Sendo assim, é emblemático o fato de que os três últimos chanceleres da ditadura, que cumpriram a função de ministros no período entre 1969 e 1985, tenham sido funcionários de carreira do ministério e tenham cumprido a função durante os governos completos dos ditadores Médici, Geisel e Figueiredo respectivamente. Assim, os diplomatas Mario Gibson Barbosa, Azeredo da Silveira e Ramiro Saraiva Guerreiro foram ministros de Relações Exteriores e marcaram profundamente a política externa brasileira nos anos 70 e 80. Além disso, outros diplomatas do quadro do ministério cumpriram papéis fundamentais no aparelho de Estado e políticas públicas no período, sendo um destaque o papel de Paulo Nogueira Batista, que foi o presidente da Nuclebrás e o principal responsável pela política nuclear brasileira durante o governo Geisel (Gaspari, 2004).

Não cabe aqui fazer uma longa digressão sobre a política externa brasileira durante a ditadura. A respeito disso, há extensa bibliografia. De qualquer forma, no que diz respeito e interesse ao presente artigo, cabe destacar que após um realinhamento para um viés mais afinado com os Estados Unidos na Guerra Fria durante o governo Castello – chamado de “passo fora da cadência” por Amado Cervo (Cervo & Bueno, 2012) – a política externa brasileira retomou certos aspectos da PEI nos anos seguintes e passou a adotar um viés mais pragmático e menos ideológico, aproximando-se dos países periféricos, que representavam um bom mercado para as exportações industriais brasileiras e para a atuação das empreiteiras nacionais, dado que nesses mercados não havia construtoras com alta capacidade técnica e experiência de trabalho com projetos de infraestrutura e os mercados dos países centrais estavam fechados à atuação das construtoras brasileiras. Assim, a política externa brasileira no período, foi resultado desse movimento das construtoras brasileiras junto aos países do chamado III Mundo, como, principalmente, ajudou a viabilizar a presença das empresas brasileiras de engenharia nesses mercados, sobretudo na América do Sul, África e Oriente Médio (Fragoso, 1981).

Vejamos agora as modificações ocorridas no Itamaraty, durante a ditadura e que ajudaram a impulsionar o movimento de internacionalização das empreiteiras brasileiras no período.

O ITAMARATY E O APOIO À INTERNACIONALIZAÇÃO DAS CONSTRUTORAS BRASILEIRAS:

O golpe de 1964, foi implementado por um grupo que possuía um projeto de reformulação do Estado capitalista brasileiro voltado a tornar as agências estatais e as políticas públicas em vetores do processo de acumulação de capital, forjando uma verdadeira ordem empresarial, um ambiente favorável para os grupos econômicos explorarem a força de trabalho e auferirem altas taxas de lucro. Defendemos a ideia neste texto de que o Itamaraty não passou incólume a esse processo e foi reorganizado para, dentre outras coisas, impulsionar empresas exportadoras e firmas que atuavam no exterior no sentido de viabilizar suas vendas e internacionalização, proporcionando negócios aos grupos privados mundo afora.

Em 1965, com a lei 4.669, o governo Castello Branco devolveu ao Ministério de Relações Exteriores a função de promover comercialmente o país no exterior, prerrogativa que antes era de responsabilidade do Ministério de Indústria e Comércio e que historicamente oscilou entre essas duas pastas. Trata-se de uma ação que fortaleceu o Itamaraty e que foi complementada no ano seguinte pela criação do Conselho Nacional de Comércio Exterior (Concex), através da lei 5.025, a lei básica do comércio exterior brasileiro. Essa lei determinou que o MRE seria incumbido no âmbito externo de executar a política de comércio exterior estabelecida pelo Concex e atividades executivas da política estariam sob a responsabilidade do Banco do Brasil, através da Carteira de Comércio Exterior, a Cacex, órgão fundamental no processo de financiamento das operações das empreiteiras brasileiras no mercado internacional. Durante o governo Médici, em 1971, após demandas vindas do empresariado, foi formado na estrutura administrativa do Itamaraty, o Departamento de Promoção Comercial (DPR), que seria dirigida pelo diplomata de carreira Paulo Tarso Flecha de Lima, figura central no processo de impulso e viabilização da internacionalização das empreiteiras brasileiras. O departamento estava subordinado ao Programa de Promoção Comercial, estabelecido em 1971, e que previa três objetivos: expansão das exportações brasileiras e aumento do fluxo de turismo e investimentos no país; consolidação da posição do Itamaraty como instrumento de política comercial; e promoção no exterior do Brasil industrial (Berbert, 2018).

O Departamento de Promoção Comercial do MRE seria um órgão que serviria de ponte entre o empresariado e o Itamaraty. A criação do órgão foi demandada e festejada pelo empresariado. Paulo Tarso Flecha de Lima, dirigente máximo do órgão até o ano de 1985, quando assumiu a Secretaria-Geral do Minis-

tério de Relações Exterior – segunda posição mais importante no ministério –, assim explica as razões e sentidos da formação do órgão em discurso realizado depois de ter deixado o posto:

[...] 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 os fenômenos políticos puros, tratando assuntos econômicos, comerciais e técnicos como verdadeiras questões de segunda classe da diplomacia. (Lima, 1997, p. 26)

Vê-se na passagem como o diplomata buscava uma ampliação das prerrogativas e ações do Ministério de Relações Exteriores, deixando de desempenhar uma função exclusivamente pública e interestatal para agir em assuntos econômicos e junto a empresas privadas, auxiliando os seus negócios. Uma das novidades que o DPR passou a desempenhar foi a organização de eventos no exterior para promover as empresas e os produtos brasileiros. Assim, só entre 1972 e 1974, o ministério organizou um total de 67 feiras e exposições de empresas brasileiras no exterior, com a presença de 1.722 empresários nas mesmas (Toscano, 2010).

O DPR foi o coração do processo, mas houve um movimento geral de aproximação do ministério com os empresários durante a ditadura. Com as condições internacionais advindas do choque do petróleo em 1973 e as diretrizes governamentais para impulso das exportações, inclusive de serviços de engenharia, diversas atividades foram realizadas para tentar aproximar o ministério das empresas e criar canais para incentivar as construtoras a buscarem o mercado externo. Em outubro de 1976, o Itamaraty organizou um seminário sobre exportação de serviços. O evento contou com a participação de empresários e funcionários da pasta, incluindo o ministro Azeredo da Silveira, que afirmou que “a exportação de serviços é consequência natural da evolução do país” e se “intensificará normalmente em função de cada novo avanço no desenvolvimento nacional, longe de ser, pois, atividade vaga e provisória, mero fruto dos esforços individuais ou isolados” (Fragoso, 1984, p. 7). Já no final do ano de 1983, foi realizado no Itamaraty, em Brasília, o I Seminário de Exportação de Serviços e Cooperação Internacional (O Empreiteiro, 1983). O evento foi noticiado pela revista *O Empreiteiro*, que acompanhava as atividades das empresas do setor.

O Itamaraty desempenhava várias funções em suporte à atuação das empreiteiras brasileiras na sua internacionalização, seja em seus postos no exterior como no Brasil. O boletim interno do Sinicon, sindicato patronal das empreiteiras brasileiras de obras públicas sediado no Rio de Janeiro, assim informou em uma edição: “Ministério de Relações Exteriores – A Divisão de Informação Comercial

deste Ministério acaba de encaminhar ao Sinicon boletins relativos à execução, no exterior, de obras públicas financiadas por organismos de crédito internacional” (Informe Sinicon, 1984a). Desta forma, o Itamaraty colhia informações no exterior sobre licitações internacionais de obras públicas nas quais as empreiteiras brasileiras poderiam concorrer e repassava ao órgão patronal do setor, para que esse encaminhasse às empresas.

De forma ainda mais ativa, em 1984, o boletim da entidade patronal das empreiteiras informou que recebeu a visita do funcionário do MRE, Brian Michel Neele e um técnico do Banco Central à sua sede, em uma reunião com dirigentes do sindicato e empresários do setor. O diplomata reclamou que faltava agressividade das empreiteiras brasileiras no exterior, indicando que elas tinham grande potencial, dado que a “tradição não colonialista” do Brasil favorecia o “trânsito junto a países africanos, Oriente Médio e nações em desenvolvimento” (Informe Sinicon, 1984b, p. 3). Ele sugeriu que as empresas brasileiras aproveitassem o acordo entre o Itamaraty e a Organização das Nações Unidas (ONU), para cadastramento de empresas junto ao órgão centralizado de compras da ONU. Já o diretor do Banco Central apresentou várias oportunidades de financiamento às construtoras brasileiras no mercado internacional.

Apesar da ação geral do ministério em favor das empresas exportadoras e das empreiteiras que tinham obras no exterior em geral, havia um protagonismo do DPR e da figura do diplomata Paulo Tarso Flecha de Lima. Ele esteve envolvido na costura e viabilização de quase todos os contratos assinados pelas empreiteiras brasileiras no exterior, no período em que esteve à frente do departamento, além de acompanhar os trabalhos e resolver pendências que apareciam no transcurso das obras e questões junto aos governos locais. Assim, Pedro Moura (2020), em sua dissertação de mestrado, verificou que o boletim interno da construtora Odebrecht de 1980, trazia foto da assinatura do contrato da hidrelétrica de Charcani V, no Peru, em que figuram, dentre outras pessoas, o presidente da empresa Norberto Odebrecht, o ministro da economia peruano Javier Ruete e Paulo Tarso Flecha de Lima (Odebrecht Informa, 1980, p. 11).

A ação do diplomata era reconhecida e festejada pelo empresariado. Consultando fontes empresariais do setor, verificamos que Paulo Tarso era uma espécie de unanimidade entre os dirigentes das empreiteiras, sendo elogiado exaustivamente no ramo. Assim, a revista *O Empreiteiro*, em edição de 1977, em matéria especial sobre a internacionalização das construtoras brasileiras, indicam que Paulo Tarso, na função de ministro chefe do DPR, é um grande fornecedor de informações e “não tem poupado esforços no sentido de ajudar as empresas

brasileiras que estão envolvidas com a exportação de serviços" (O Empreiteiro, 1977, p. 26). Em meio às disputas em torno da obra de Guri, na Venezuela, o dirigente da Camargo Corrêa elogiou o trabalho do diplomata, assinalando que “[c]olaborava conosco para clarear a situação, o embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima, chefe do departamento de promoção comercial do ministério, que tinha ido a Caracas duas vezes conversar com os dirigentes da Edelca e altos funcionários do governo” (Quintella, 2008, p. 356). De forma similar, vários empresários do setor entrevistados pelo economista Galeno Tino Ferraz Filho, cumprimentam o trabalho do chefe do DPR. Além de elogios de construtoras como a Ecisa, o autor escutou a posição da Concic, que entendia que “governo brasileiro tem se esforçado para implementar a exportação de engenharia do que é exemplo a política comercial do Itamaraty, os financiamentos da Cacex, etc...” (Ferraz Filho, 1981, p. 271).

O próprio Paulo Tarso Flecha de Lima foi entrevistado pelo pesquisador em suas investigações para a confecção da dissertação de mestrado e este possuía uma visão bastante desenvolvida no terreno. Após se negar a discutir casos específicos, o diplomata alegou que a engenharia brasileira era competitiva, principalmente nas obras de usinas hidrelétricas: “Não acredito no mito da tecnologia intermediária”. Afirmou ainda: “considero uma falácia dizer que somos competitivos porque somos atrasados” (Ferraz Filho, 1981, pp. 325–326). No caso, ele dialogava com as teses da tropicalização e outras explicações que foram difundidas no período de que o país teria conseguido se inserir no mercado internacional da engenharia por possuir uma adaptação das tecnologias dos países centrais ou porque sabia fazer empreendimentos de forma mais barata devido à escassez de recursos e subdesenvolvimento da economia brasileira. Ele alegava que o país possuía competitividade por motivos políticos, dada sua postura não hegemônica, e comercial, dado que o país exportava tecnologia sem maiores problemas, negando uma posição de reter conhecimento e não levá-lo aos mercados onde atuava.

Em vários projetos específicos a atuação do Itamaraty e do DPR foi fundamental para permitir a atuação das empreiteiras brasileiras. Assim, Fragozo (1984), ressalta que a construção da rodovia Nouakchott-Kiffa, a Transmaurítânia, ou rodovia da Esperança, pela empreiteira Mendes Júnior foi viabilizada pela assinatura prévia do protocolo comercial subscrito entre os dois países em 10 de março de 1976, que teve intensa participação do Itamaraty e do DPR para assinatura do documento. Depois dessa obra, a empreiteira mineira conseguiu outras quatro obras no país. De forma similar, Schilling (1981), ressalta que a construção da usina hidrelétrica de Palmar, no Uruguai, e outros projetos bilaterais estavam

previstas no Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio assinado entre o ditador Ernesto Geisel e o líder do país vizinho, Juan María Bordaberry em 12 de junho de 1975, resultado de um processo de aproximação que contou com intensa atuação dos agentes do ministério.

Também nos acordos de *barter trade*, com troca de petróleo pelos serviços de engenharia, a diplomacia brasileira dispôs de papel fundamental para destravar acordos e permitir a atuação das construtoras brasileiras em mercados como os do Iraque, Venezuela e Angola. No Iraque, foi feito um entendimento bilateral de que a ferrovia Bagdá-Akashat-Al Qaim teria seus serviços de aproximadamente US\$ 1,2 bilhão pagos em barris de petróleo direcionados à Petrobrás, que remuneraria a empreiteira Mendes Júnior, que, depois desse contrato, obteve mais outros cinco no país (Mendes & Attuch, 2004). Na Venezuela, haveria elevação da importação de óleo em troca da realização dos trabalhos da hidrelétrica de Guri com participação das construtoras brasileiras Camargo Corrêa e Cetenco, além de empresas venezuelanas. Conforme indicado pelo dirigente da construtora paulista, a diplomacia brasileira acudiu as empresas brasileiras em meio a crises com sindicatos, a estatal venezuelana de eletricidade e a pressão norte-americana para obtenção da obra para empresas do país (Quintella, 2008). Por fim, o corpo diplomático brasileiro foi bastante ativo no processo de negociação e definição dos termos da construção da hidrelétrica de Capanda, em Angola, em troca do fornecimento de petróleo pelo país à Petrobrás. No caso, a empreiteira de origem baiana Odebrecht seria responsável pelas obras civis da usina, entrando em um mercado que proporcionaria dezenas de contratos posteriores, o que fez da construtora o maior grupo econômico em atividade no país (Corrêa & Castro, 2016)¹. O embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima explica um pouco da *expertise* acumulada com esses contratos:

O relacionamento com o Iraque criou uma espécie de padrão e, ao longo da crise do petróleo, tivemos êxito no diálogo com o Terceiro Mundo, principalmente com os produtores de petróleo com governos com alto grau de intervencionismo estatal. Exemplos disso foram nossas relações com Angola, Argélia, Nigéria, México e Venezuela, todos parceiros que, por vezes contrariando mesmo determinações da OPEP, revelaram interesse em desenvolver com o Brasil uma relação privilegiada. (Lima, 1997, p. 297)

Essas relações a que ele faz referência incluiu a troca de óleo por mercadorias e serviços, incluindo a realização de obras públicas por empreiteiras brasileiras. O Itamaraty, o DPR e o próprio Paulo Tarso Flecha de Lima dispuseram

¹ Sobre esses e outros casos de atuação das empreiteiras no exterior durante a ditadura, ver Campos, 2022.

de um papel fundamental para permitir esses acordos, que garantiu a entrada das construtoras nacionais em mercados altamente promissores, onde elas desenvolveram diversas atividades posteriormente.

CONCLUSÃO

Ao longo deste artigo, analisamos o processo de suporte e defesa proporcionado pelo Ministério de Relações Exteriores às empreiteiras brasileiras que atuavam em mercados no exterior. Verificamos que durante a ditadura teve início a transnacionalização das empreiteiras brasileiras, em razão do desenvolvimento e aprimoramento técnico e de capital desses grupos econômicos e viabilizado pelo apoio dado pelo Estado brasileiro, bem como pela abertura de oportunidades no mercado global de obras de infraestrutura. Vimos também que o Itamaraty gozou de certa valorização e autonomia ao longo da ditadura, com alguma repressão interna, mas sem maiores interferências ou enfraquecimento do corpo diplomático ou da estrutura do ministério. Pelo contrário, o MRE ganhou novas funções e o corpo de funcionários do Itamaraty foi respeitado e utilizado para os propósitos políticos da ditadura. Por fim, verificamos que o Ministério de Relações Exteriores sofreu um processo de reformulação na área de comércio exterior, ganhando novas funções e executando-as de forma a impulsionar as empresas exportadoras brasileiras e companhias que atuavam no exterior, com destaque para as empreiteiras de obras públicas, que passaram a realizar empreendimentos de infraestrutura em vários países do mundo, a partir do suporte do Itamaraty, que repassava informações sobre concorrências, realizava acordos interestatais que incluíam a realização das obras de engenharia por construtoras brasileiras e acompanhava esses serviços de modo a proteger os grupos econômicos brasileiros, acudindo-os em casos de dificuldade.

Assim, entendemos que o presente artigo comprova a tese de Dreifuss, de que o golpe de 1964 levou certo segmento da burguesia ao poder, que tinha um projeto de reformulação do Estado e das políticas públicas, de modo a que elas servissem de forma mais adequada à acumulação de capital, forjando uma ordem empresarial no país. A reformulação de setores do aparelho de Estado, como o sistema financeiro nacional, as políticas habitacionais e as reformas institucionais nas áreas tributária e trabalhistas asseveram essa leitura. O que tentamos comprovar ao longo deste artigo é que o Itamaraty também esteve subsumido a esse processo, passando a ser uma agência que também – e não só, obviamente – servia para proporcionar oportunidades de negócios para as empresas privadas

brasileiras, sejam exportadoras ou firmas que atuavam no exterior. Em particular, a atuação do Departamento de Promoção Comercial e do embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima parecem representativos desse processo.

REFERÊNCIAS

- Berbert, C. F. (2018). *Reduzindo o custo de ser estrangeiro: O apoio do Itamaraty à internacionalização de empresas brasileiras*. Funag.
- Brito, O. (2000, 12 de janeiro). *Veja*.
- Camargos, R. C. M. (1993). *Estado e Empreiteiros no Brasil: Uma análise setorial* [Dissertação de mestrado, Universidade Estadual de Campinas]. Repositório da Produção Científica e Intelectual da Unicamp. <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/279361>
- Campos, P. H. P. (2014). *Estranhas Catedrais: As empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988*. Eduff.
- Campos, P. H. P. (2022). *O Voo do Ícaro: A internacionalização das construtoras brasileiras durante a ditadura empresarial-militar (1968-1988)*. Paco.
- Cervo, A. L., & Bueno, C. (2012). *História da política exterior do Brasil* (4ª ed.). EdUnB. <https://doi.org/10.22456/2238-6912.32620>
- Chaves, M. (1985). *Indústria da Construção no Brasil: Desenvolvimento, estrutura e dinâmica* [Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Rio de Janeiro].
- Corrêa, A. R., & Castro, D. de. (2016). Transnacionalismo e paradiplomacia nas relações econômicas Brasil-Angola: O caso da construção de Capanda pela construtora Odebrecht. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, 5(9), 274–301. <https://doi.org/10.22456/2238-6912.65825>
- Dreifuss, R. A. (1981). *1964: A conquista do Estado*. Vozes.
- Em cerimônia emocionante, Vinicius de Moraes é reconhecido embaixador. (2010, 17 de agosto). *GI*. <http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2010/08/em-cerimonia-emocionante-vinicius-de-moraes-e-reconhecido-embaixador.html>
- Ferraz Filho, G. T. (1981). *A Transnacionalização da Grande Engenharia Brasileira* [Dissertação de mestrado, Universidade Estadual de Campinas]. Repositório da Produção Científica e Intelectual da Unicamp. <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/285693>
- Fragoso, J. L. R. (1981). As reformulações na política externa brasileira nos anos 70. *Estudos Afro-Asiáticos*, (5), 41–53.
- Fragoso, J. L. R. (1984). Notas sobre a política externa brasileira nos anos 50-70. *Estudos Afro-Asiáticos*, (10), 5–29.

- Frazão, F. (2021, 29 de março). Saiba quem é o novo ministro das Relações Exteriores. *Estadão*. <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,saiba-quem-e-o-novo-ministro-das-relacoes-exteriores,70003664593>
- Gaspari, E. (2004). *A Ditadura Encurralada*. Companhia das Letras.
- Gonçalves, R. (2017). *Diplomacia presidencial, corrupção, internacionalização de empreiteiras e perda de poder do Brasil no sistema internacional: O efeito bumerangue da política externa no governo Lula* (Texto para discussão 008 IE-UFRJ). https://www.ie.ufrj.br/images/IE/TDS/2017/TD_IE_008%20RECOR-TADO_2017_GONCALVESv.3.pdf
- Informe Sinicon. (1984a). Edição de 27 de fevereiro de 1984, n. 4, ano I.
- Informe Sinicon. (1984b). Edição de 3 de setembro de 1984, n. 25, ano I.
- Interbrás. (1984). *Ficção & Realidade: Resposta a “Os Mandarins da República”*.
- Lima, P. T. F. de. (1997). *Caminhos Diplomáticos: 10 anos de agenda internacional, 1985-1995*. Francisco Alves.
- Mendes, M. V., & Attuch, L. (2004). *Quebra de Contrato: O pesadelo dos brasileiros*. Del Rey.
- Mirow, K. R. (1979). *A Ditadura dos Cartéis: Anatomia de um subdesenvolvimento* (16ª ed.). Civilização Brasileira.
- Moura, P. G. (2020). *A internacionalização da construtora Norberto Odebrecht: Desenvolvimento e integração latino-americana* [Dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo]. Biblioteca Digital USP. <https://doi.org/10.11606/D.31.2020.tde-10062021-195638>
- O Empreiteiro. (1977). Edição de abril de 1977, n. 111.
- O Empreiteiro. (1981). Edição de setembro de 1981, n. 165.
- O Empreiteiro. (1983). Edição de dezembro de 1983, n. 193.
- O Empreiteiro. (1986). Edição de dezembro de 1986, n. 229.
- O Empreiteiro. (1988). Edição de dezembro de 1988, n. 253.
- Odebrecht Informa. (1980). N. 25.
- Penna Filho, P. (2009). O Itamaraty nos anos de chumbo: O Centro de Informações no Exterior (Ciex) e a repressão no Cone Sul (1966-1979). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 52(2), 43–62. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292009000200003>
- Quintella, W. (2008). *Memórias do Brasil Grande: A história das maiores obras do país dos homens que as fizeram*. Saraiva; Vigília.
- Ribeiro, E T. (2014). *O Punho e a renda*. Record.

- Schilling, P. R. (1981). *O Expansionismo Brasileiro: A geopolítica do general Golbery e a diplomacia do Itamarati*. Global.
- Simon, R. (2021). *O Brasil contra a democracia: A ditadura, o golpe no Chile e a Guerra Fria na América do Sul*. Companhia das Letras.
- Toscano, D. M. B. (2010). *A Influência do Sistema Petrobrás sobre a ação externa do governo de Ernesto Geisel (1974-1979)*. Juruá.
- Vasconcelos, C. B. de. (2018). *Repressão a Militares na Ditadura pós-1964*. Arquivo Nacional.
- Vizentini, P. G. F. (1998). *A Política Externa do Regime Militar Brasileiro*. EdUFRGS.