

Política Externa e Desenvolvimento: o Governo Geisel (1974-1978)

Henrique Zeferino de Menezes (UFPB)

Márcio Augusto Scherma (SEBRAE)

Shiguenoli Miyamoto (UNICAMP)

RESUMO: *O objetivo central deste texto é analisar a relação entre a diplomacia do pragmatismo responsável e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), implementados pelo governo de Ernesto Geisel. As abordagens sobre a política externa brasileira, em muitos casos, têm negligenciado as variáveis domésticas, em especial as estratégias concretas e planos de desenvolvimento econômico, concentrando-se no papel exercido pelo Ministério das Relações Exteriores/Itamaraty. Procuramos mostrar, aqui, como ambos os contextos (interno e externo) encontram-se intrinsecamente conectados, apontando ainda as determinações, os condicionamentos da política externa às necessidades do II PND.*

PALAVRAS-CHAVE: *política externa brasileira; II PND; governo Geisel.*

ABSTRACT: *The main objective of this paper is to analyze the relationship between “responsible pragmatism diplomacy” and II National Development Plan (II PND), implemented during Ernesto Geisel’s government. The Brazilian foreign policy approaches, in many cases, have neglected the domestic variables, especially the strategies and plans for economic development, focusing on the role played by the Ministry of Foreign Affairs. We show here, as both contexts (internal and external) are intrinsically connected, pointing out the determinations, the constraints of foreign policy to the needs of the II PND.*

KEY-WORDS: *Brazilian foreign policy; II PND; Geisel’s Government.*

1. INTRODUÇÃO

Passados mais de trinta anos do fim do governo de Ernesto Geisel (14.03.1974 a 15.03.1979), a experiência política do período ainda suscita questionamentos profundos sobre as restrições às liberdades políticas e violações aos direitos humanos; debates acadêmicos intensos relacionados às estratégias políticas e ações externas do país e sobre as opções econômicas adotadas com o propósito de estimular o crescimento econômico; e, além de tudo, pode trazer ensinamentos concretos para a atualidade. Ensinamentos que passam pelos ensejos de autonomia internacional concretizados, por exemplo, no reconhecimento das independências dos governos revolucionários de Angola e Moçambique, às estratégias nacionais de industrialização e aos impactos de crises financeiras que afetaram de forma contumaz os objetivos nacionais de desenvolvimento.

O *II Plano Nacional de Desenvolvimento* (II PND), lançado em 10 de setembro de 1974, ainda no início do governo do General Ernesto Geisel, marcou profundamente a história econômica brasileira.¹ Esse plano, que se insere na tradição de planos nacionais de desenvolvimento baseados em concepções desenvolvimentistas, tinha suas bases de sustentação na forte presença do Estado na economia, seja através da condução de grandes investimentos públicos, direcionamento do setor produtivo privado e na articulação com o empresariado, como também através do financiamento da economia nacional inclusive através da captação de recursos internacionalmente. Composto por um conjunto amplo de políticas, o II PND apresentou como objetivo fundamental não

¹ PRESIDENCIA DA REPUBLICA. *II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)*. Brasília, Serviço Gráfico do IBGE, 1975.

apenas a mudança da estrutura produtiva, mas, também, a estabilização das contas externas nacionais.

Concebido em um quadro internacional pouco favorável, caracterizado por elevadas taxas inflacionárias e aumento dos custos de produção, o II PND pode ser entendido também como uma estratégia de legitimação e sustentação do regime militar e que apresentou, em seu curso, elementos que, na presença desse cenário adverso, acabaram por se tornar complicadores, resultando na própria debilidade do Estado².

Para alguns analistas, a implementação de um programa anticíclico de crescimento na conjuntura em que fora instituído o II PND teria sido tão somente a postergação de reformas necessárias com a realização de uma série de ajustes recessivos que não interessavam à equipe econômica do presidente Ernesto Geisel. Outros entendem o período como uma experiência de ajuste estrutural profundo, que funcionou como alternativa solucionadora para as distorções nas contas externas nacionais no longo prazo, direcionando a base produtiva brasileira rumo à industrialização intensiva. Esse processo teria tornado a economia brasileira competitiva no âmbito global. Diferentes da primeira visão, considerada ortodoxa, mas, nem por isso tão otimista, outras análises assumem postura mais crítica, sobretudo no que tange aos resultados relativos à diminuição da vulnerabilidade externa do país³.

Em termos gerais, o que se assistiu foi a tentativa do governo Geisel de manter taxas consideráveis de crescimento, como nos moldes

² Assim que Mario Henrique Simonsen assumiu o Ministério da Fazenda, fez-se uma reavaliação do índice de inflação do ano anterior, considerado sub-dimensionado sob a gestão de Antonio Delfim Netto, em torno de 15.5% ao ano, quando, na realidade ultrapassava a casa dos 26%.

³ Uma visão das diversas correntes analíticas sobre o período em pauta, de onde foram retiradas algumas observações aqui constantes, pode ser encontrada em CARNEIRO, 2002.

dos projetos nacional-desenvolvimentistas realizados em outras oportunidades e, adicionalmente, reestruturar a matriz produtiva brasileira, respondendo assim às novas pressões internacionais. Para tal, a equipe econômica, ao lançar mão de mecanismos já existentes de captação de recursos internacionais, contribuiu de forma sistemática para o aumento da dívida externa brasileira. Os choques externos que se seguiram acabaram por tornar a questão do endividamento o problema central da economia brasileira nas décadas que se seguiram.

Por sua vez, o papel jogado pelo Itamaraty nesse período é fator que merece destaque quando analisamos suas estratégias, ações e resultados alcançados em tal contexto, ou mesmo quando comparando-o com políticas adotadas em outras ocasiões. O *pragmatismo responsável*⁴ dispunha-se a defender os interesses nacionais escorado em conceitos como autonomia, não-discriminação e não-alinhamento. Esta percepção estava bem presente nas palavras do então chanceler Antônio Azeredo da Silveira, para quem “o Brasil não terá alinhamentos que não representem a defesa de seus interesses. Não pretendemos satelitizar ninguém, mas consideramos que o nosso país, pela sua grandeza, pela sua importância, é um país essencialmente insatelitizável.”⁵ De acordo com Geisel, a política externa implementada a partir daquele momento, passaria a obedecer ao seguinte *modus operandi*:

Impulsionaremos a ação diplomática, alerta sempre para a detecção de novas oportunidades e a serviço, em particular, dos interesses de nosso comércio exterior, da garantia do suprimento adequado de matérias primas e produtos

⁴ Expressão que caracterizaria o período sob qual a pasta das Relações Exteriores do Brasil ficou sob comando de Azeredo da Silveira.

⁵ AZEREDO DA SILVEIRA, Antônio - Pronunciamento em cadeia de rádio e televisão em 28 de março de 1974. Disponível em: *Resenha de Política Exterior do Brasil*, Brasília: Ministério das Relações Exteriores, ano 1, n.1, março/junho de 1974, p. 24.

essenciais e do acesso à tecnologia mais atualizada de que não dispomos, ainda, fazendo para tanto, com prudência e tato, mas com firmeza, as opções e os realinhamentos indispensáveis⁶.

É fato que o discurso diplomático brasileiro, ao longo das décadas que precederam ao governo Geisel, se apoiara na retórica da busca continuada por maior autonomia, relacionando os projetos nacionais de desenvolvimento econômico a esse processo político. A transformação econômica vivenciada desde o primeiro governo Vargas, rumando da industrialização básica à maior diversificação produtiva e urbanização, estaria, assim, intimamente ligada a interesses políticos governamentais e, inclusive, de segurança nacional. Entretanto, no caso específico do governo Geisel esse processo de vinculação entre planos e estratégias de desenvolvimento econômico – lançados em um momento de ruptura do sistema econômico e de crise generalizada – com a formulação e execução da política externa teria alcançado uma dinâmica realmente profunda. De forma mais clara, a política externa do pragmatismo responsável e o II PND teriam objetivos básicos comuns, tendo a diplomacia brasileira trabalhado para que a consecução desses objetivos, explicitados no plano fossem alcançados.

Cada um a sua maneira e com metas próprias, mas se bem que complementares, tanto o pragmatismo responsável quanto o *II Plano Nacional de Desenvolvimento* traziam nos seus conteúdos fundamentais o declarado objetivo de ascender o Brasil à condição de *potência emergente*⁷. Segundo a ótica daquele momento, a superação das

⁶ Discurso do presidente na primeira reunião ministerial, em 1º de março de 1974. GEISEL, Ernesto. *Discursos 1974*, Brasília: Assessoria de Imprensa da Presidência da República, 1974, p. 37-38

⁷ Essa era uma perspectiva distinta daquela adotada pelo governo de Emilio Garrastazu Médici, que se propunha, sob o impacto do “milagre econômico”, converter o Brasil em

vulnerabilidades externas e da dependência frente aos países desenvolvidos, através de um plano de amplas inversões públicas e privadas, conduziria o Brasil ao lugar que lhe pertencia por merecimento, ou seja, à posição de país intermediário, muito próximo ao seleto grupo das nações do Primeiro Mundo.

Nos parágrafos a seguir procuraremos demonstrar de forma pormenorizada os vínculos objetivos existentes entre as estratégias de desenvolvimento econômico e a política externa brasileira nesse momento. De forma mais específica, a forma como a estratégia internacional do país conquistou espaços e oportunidades concretas para o alcance dos macro-objetivos econômicos do Governo. Nesse sentido, uma consideração é necessária. Como se sabe, a década de setenta e em especial os anos do governo Geisel foram marcados por grandes turbulências políticas e o Brasil acabaria se envolvendo em importantes conflitos políticos e de interesses. Mesmo estando em torno da área de influência norte-americana, o Brasil se envolveu em contentas bilaterais e nas arenas multilaterais com os Estados Unidos. Mesmo o país não ter avançado demasiadamente em aproximações com o bloco socialista, as relações com os Estados Unidos nesse período se tornaram fortemente conflituosas.

Para a realização desse texto, dados os objetivos supramencionados, teremos que nos ater de forma mais detalhada às questões de economia política, tendo, infelizmente, que passar de forma superficial sobre temas de grande importância para a compreensão mais ampliada e detalhada do período em questão. Propomos ainda a

Potência Mundial, no prazo de uma geração, até o final do século. Cf. PRESIDENCIA DA REPUBLICA. *Metas e bases para a ação do governo*. Brasília: IBGE, janeiro de 1971, p. 15.

apresentação de um balanço do período ora analisado, apontando os vínculos existentes entre as duas variáveis consideradas: política externa e estratégia de desenvolvimento. Entendemos que o propósito do texto não é apresentar um argumento absolutamente inovador, mas apontar para especificidades pouco trabalhadas sobre um período já definitivamente enraizado na literatura especializada como sendo de grande relevância à história da política externa brasileira. Entendemos ainda que análises sobre o período em questão possam trazer ensinamentos importantes, além de ter similitudes significativas com temas políticos e econômicos hodiernos. Além disso, tentaremos ainda contra-argumentar algumas interpretações acerca da dimensão internacional das estratégias de desenvolvimento no período desenvolvimentista brasileiro que consideramos destoantes. A interpretação de Jeffrey Cason e Timothy Power é singular ao retratar uma disvinculação quase que absoluta entre os dois níveis : “this is not to say that there was not an international dimension to the management of ISI [**Import substitution** industrialization] politics – clearly there was, particularly regarding with transnational corporations” (Cason & Power, 2009: 125).

A questão de nosso interesse é, assim, mostrar que além dessa relação específica e parcimoniosa apontada, a política externa brasileira se dedicou efetivamente a construir condições materiais concretas às políticas de industrialização no Brasil e que, definitivamente, iam muito além de regulamentações sobre investimentos estrangeiros e políticas de transferência de tecnologia.

2. A CRISE DOS ANOS SETENTA: O ADVENTO DO II PND

Ao longo da década de 1970, criou-se um clima amplamente favorável para a captação de recursos internacionalmente, o que teria beneficiado consideravelmente as economias em desenvolvimento. Tal conjuntura era resultado de vários fatores: o processo de desregulamentação do sistema bancário na Europa, que já vinha desde uma geração atrás; uma grande liquidez internacional proporcionada pelos déficits de pagamentos dos Estados Unidos, que, em virtude de seus compromissos em todo o mundo, usufruía delicada situação há duas décadas; e a reciclagem dos dólares provenientes da venda de petróleo.

A ordem vigente desde o pós-Segunda Guerra Mundial era aquela em que os Estados Unidos tinham emergido como uma superpotência, se contraponto exclusivamente à União Soviética em termos político-militares, e por iniciativa própria, se colocaram como os guardiões do mundo ocidental. O fato de terem assumido mais compromissos do que efetivamente poderiam suportar fez com que ao longo dos anos a Casa Branca enfrentasse problemas cada vez maiores, levando, inclusive, a contestações sobre a competência de Washington para se manter como o grande líder mundial. Os desequilíbrios internacionais ocasionados pela grande emissão de dólares pelos Estados Unidos para sustentar suas políticas doméstica e externa durante toda a década de sessenta, gerando dificuldades para manter sua moeda como grande referência de troca mundial, aumentaram o grau de desconfiança sobre a verdadeira capacidade norte-americana de converter sua moeda em ouro, visível, por exemplo, nas posições assumidas por Charles de Gaulle⁸.

⁸ Extensas análises sobre as principais questões relacionadas à inconsistência da política norte-americana de promover a liquidez internacional, podem ser encontradas em BLOCK, 1989, EICHENGREEN, 2000; GILPIN, 2002. Conforme esses autores, o

Mesmo em tal conjuntura, as políticas de contenção dos preços do ouro no mercado internacional realizadas pelas principais economias mundiais⁹ na expectativa de manter as paridades cambiais acordadas pelas reuniões de Bretton Woods não encontraram respaldo em Washington, que manteve sua política expansionista. Destarte, *“quando os Estados Unidos se negaram a subordinar outros objetivos econômicos e políticos à defesa do preço do ouro em dólares, seus parceiros se mostraram menos dispostos a emprestar apoio à moeda norte-americana”* (EICHENGREEN, 2000:169). O resultado conhecido é que em 1971, sob o governo de Richard Milhous Nixon (20.01.1969 a 09.08.1974) foi declarada a inconvertibilidade do ouro em dólar nos moldes das regras anteriormente estabelecidas. Pouco tempo depois, em 1973, chegou-se, formalmente, ao fim do acordo de Bretton Woods, optando-se pela não reformulação do sistema monetário, o que deixou as taxas de câmbio flutuar livremente ao sabor das intempéries mundiais.

Ainda em 1973, como desdobramento da instabilidade política no Oriente Médio, ocorreu uma brusca elevação do preço do petróleo, quadruplicando-o. Os países em desenvolvimento foram os que sofreram os maiores impactos, uma vez que a alteração do preço do combustível

sistema financeiro inaugurado em Bretton Woods foi totalmente dependente da emissão de dólares por parte dos Estados Unidos para promover a necessária liquidez do crescimento econômico desejado. Entretanto, a utilização indiscriminada desse recurso promoveu dois grandes distúrbios. Um, relacionado com a esfera política, e que tinha no presidente francês, General Charles de Gaulle, o grande crítico da assimetria observada e gerada pela posição privilegiada dos Estados Unidos, que detinham o poder de grande senhor mundial. O segundo, o “Dilema Triffin”, salientava a contradição entre a criação de liquidez internacional por parte dos Estados Unidos e a confiança no dólar. O estoque de dólares mantido no exterior não encontrava o respectivo lastro, no ouro guardado no Forte Knox, minando a confiança no sistema.

⁹ O *gold pool* é o principal exemplo desse esforço coordenado das grandes nações industrializadas, que tinham como objetivo diminuir as pressões sobre o dólar. Consistia basicamente em um acordo, através do qual os Estados se comprometiam a não converter seus dólares e a vender parte de suas reservas em ouro, para sustentar a paridade cambial.

penalizou a produção de bens manufaturados, sem que, em contrapartida, outras *commodities* acompanhassem esse processo inflacionário. Assim, uma sensível deterioração dos termos de troca entre países essencialmente exportadores de *commodities* e a maioria das grandes economias mundiais foi sentida (DAVIDOFF CRUZ, 1999; CARNEIRO, 2002; SILVA, 2003).

Como resposta aos desequilíbrios nas contas externas, resultantes do aumento do custo com importação da matéria-prima, os países avançados iniciaram processos recessivos visando dar conta dos déficits crônicos. No período posterior ao choque do petróleo, caracterizado por um processo de estagflação, combinou-se, então, a recessão das grandes economias com um processo inflacionário internacional (EICHENGREEN, 2000; GILPIN, 2002). Os impactos globais provenientes desse cenário de crise e recessão sobre os principais parceiros comerciais do Brasil afetaram severamente a economia nacional. A estratégia conjunta dos membros da *Organização dos Países Exportadores de Petróleo* (OPEP) de elevar os preços do petróleo teve efeitos significativos, e não foram poucos os países que tiveram suas balanças comerciais desestabilizadas, passando de economias superavitárias a países com contas externas negativas.

A década de setenta representou, sob esse prisma, uma grande inflexão nas relações internacionais, dificultando as experiências desenvolvimentistas implementadas pelos países latino-americanos e abrindo caminho para a crise da dívida no período subsequente. As raízes desse problema, todavia, se encontram não apenas na conjuntura internacional, mas, igualmente, na condução de estratégias das políticas domésticas adotadas por países como o Brasil, que optaram por sustentar seu crescimento através de altos níveis de endividamento externo.

Nesse sentido, Ernesto Geisel assumiu a Presidência da República em meio a esse momento de profunda crise no sistema econômico-financeiro mundial. Além disso, a ruptura do sistema Bretton Woods e a crescente quantidade de fluxos financeiros (antes regulados pelos acordos de New Hampshire) criaram para os países em desenvolvimento uma oportunidade de recorrer livremente ao capital financeiro mundial. Por outro lado geraram maior dependência aos ciclos de liquidez mundial, atrelando-os às políticas norte-americanas, seja de recessão, ou de expansão econômica.

O Brasil, apesar do ciclo de crescimento e industrialização experimentado nos anos de 1968 a 1973, sob o governo do general Emilio Garrastazu Médici (30.10.1969 a 15.03.1974), mantinha-se, ainda, muito dependente de bens primários na composição de sua pauta de exportação, característica que o II PND logrou modificar com o tempo, conforme se pode constatar pela Tabela 1.

TABELA 1
PAUTA DE EXPORTAÇÕES BRASILEIRA (1973-1981) em US\$ milhões.

Produto	1974	1975	1976	1977	1978	1979
1. Produtos Primários	5.036	5.437	6.509	7.432	6.433	7.027
1.1. Café	980	934	2.398	2.625	2.295	2.326
1.2 Tradicionais	2.153	2.322	1.584	1.837	1.880	2.197
1.3 Outros prod. Primários	1.903	2.181	2.526	2.969	2.258	2.503
2. Produtos Industrializados	2.720	3.024	3.238	4.410	6.049	8.058
2.1. Semimanufaturados	634	645	789	1.027	1.435	1.915
2.2 Manufaturados	2.086	2.379	2.449	3.383	4.613	6.143
3. Transações Especiais	195	209	381	278	177	159
TOTAL (1 + 2+ 3)	7.951	8.670	10.128	12.120	12.659	15.244

Tabela elaborada por Henrique Menezes e Márcio Scherma a partir de: Banco Central do Brasil. *Anuário Estatístico do Brasil*. Rio de Janeiro, Ed. Fundação IBGE, 1990.

A quadruplicação dos preços do petróleo em 1973 e a crescente deterioração dos termos de intercâmbio, provenientes dos efeitos inflacionários internacionais e da criação de obstáculos às exportações dos países em desenvolvimento, geraram um déficit no balanço de pagamentos nacional da ordem de US\$ 1,04 bilhão de dólares¹⁰. Deve-se enfatizar que o principal fator desestabilizador do balanço de pagamentos do Brasil nesse período foi a balança comercial, que, de superavitária em 1973, fechou o ano seguinte com um déficit em torno de US\$ 4,7 bilhões. Nesse momento, conforme se percebe, o peso da conta petróleo e das importações necessárias à sustentação do crescimento econômico oneraram em muito as contas externas brasileiras (Gráfico 1 e Tabela 2).

¹⁰ O gráfico 1 apresenta a elevação vertiginosa do valor gasto na importação de petróleo após os choques do petróleo em 1973 e 1979.

GRÁFICO 1
IMPORTAÇÃO BRASILEIRA DE PETRÓLEO EM U\$ E VOLUME (1971 A 1982)

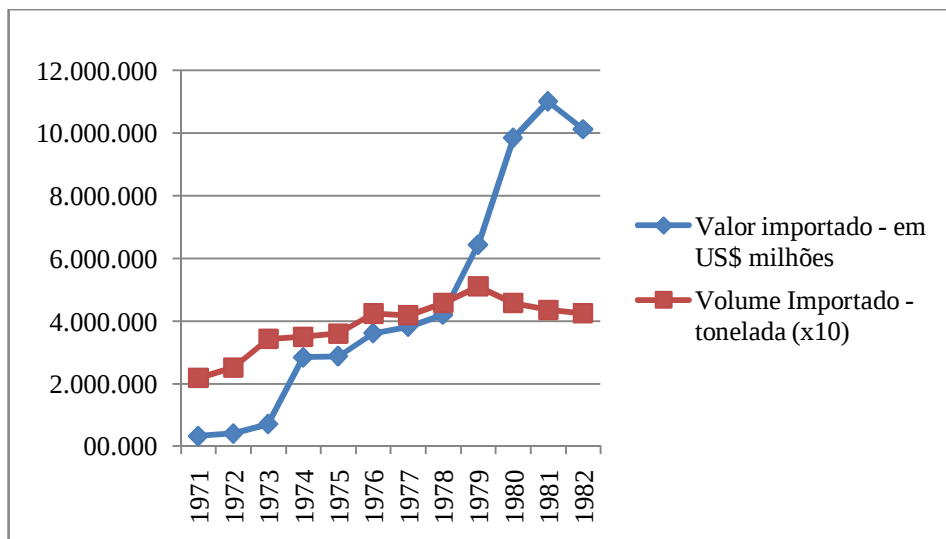


Gráfico elaborado por Henrique Z. de Menezes e Marcio A. Scherma, a partir de: Banco Central do Brasil. *Anuário Estatístico do Brasil*. Rio de Janeiro, Ed. Fundação IBGE, 1990.

TABELA 2
BALANÇO DE PAGAMENTOS DO BRASIL (1973 - 1981) em US\$ milhões.

CONTAS DO BP	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
TRANSAÇÕES CORRENTES	-2085	-7504	-6999	-6426	-4826	-6983	-10708	-12739	-11706
BALANÇA COMERCIAL	7	-4690	-3540	-2255	97	-1024	-2839	-2823	1202
Exportações	6199	7951	8870	10128	12120	12859	15244	20132	23293
Importações	6192	12641	12210	12383	12023	13883	18084	22955	22091
SERVIÇOS E RENDAS	-2119	-2814	-3461	-4172	-4923	-6030	-7880	-10059	-13094
Serviços	-1027	-1541	-1451	-1589	-1500	-1770	-2320	-3039	-2819
Rendas (juros, lucros, etc.)	-1093	-1274	-2010	-2583	-3423	-4261	-5580	-7020	-10275
TRANSF. UNILATERAIS	27	1	2	1	0	71	11	143	186
CAPITAL FINANCEIRA	4111	6531	6374	8499	6151	11884	7624	9610	12746
Invest. Estrangeiro Direto	1146	1154	1095	1219	1685	2056	2210	1544	2315
Investimento em Carteira	261	140	96	419	720	929	840	351	-3
Empréstimos (curto e longo prazo)	2410	5432	5381	5817	4011	8827	6107	7196	11720
Emprest. Regularização (FMI etc)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Demais operações	292	-195	-198	1044	-285	73	-1333	520	-1287
ERROS E OMISSÕES	355	-68	-439	615	-611	-639	-130	-343	-415
SUPERÁVIT OU DÉFICIT	2380	-1041	-1064	2588	714	4262	-3215	-3472	625

Tabela elaborada por Henrique Z. de Menezes e Marcio A. Scherma, a partir de: Banco Central do Brasil. *Anuário Estatístico do Brasil*, Rio de Janeiro, Ed. Fundação IBGE, 1990; e *Boletim Mensal*, do Banco Central do Brasil.

A possibilidade de anúncio do fim definitivo do ciclo de crescimento econômico no ano de 1973, dados os sinais de recessão nas relações econômicas internacionais, fez com que o governo propusesse a elaboração de um projeto que pudesse impulsionar o crescimento econômico e definitivamente colocar o Brasil na trilha do

desenvolvimento. Entretanto, diante da situação apresentada, três alternativas básicas se apresentavam:

reduzir a demanda doméstica mediante o ajuste recessivo clássico, expandi-la à custa de um endividamento externo maior ou comprimir o consumo em favor do investimento. A opção pela segunda alternativa, apesar de atrasar o ajustamento, atendia à estratégia de legitimação do regime militar (...) (CARNEIRO, 2002: 56)

e possibilitaria, de acordo com o propósito do plano, solucionar os problemas estruturais das contas externas do país.

O governo brasileiro optou, portanto, por uma resposta peculiar à crise que se abatia sobre a economia mundial e à ruptura do modelo no qual se escorava o “milagre econômico”. A implementação de um amplo programa anticíclico de crescimento funcionaria como um instrumento para corrigir distorções econômicas internas herdadas do período antecedente, ao mesmo tempo mudando a matriz industrial brasileira com o objetivo de solucionar os problemas externos do país. Com isto se conseguiria “transformar a estrutura produtiva e superar os desequilíbrios externos, conduzindo o Brasil a uma posição de potência intermediária no cenário internacional” (CARNEIRO, 2002:55).

Conforme o discurso oficial, o II PND traria os requisitos necessários para adaptar o país à crise internacional e produzir os resultados específicos desejados. Pelo menos é isto que se pode inferir da afirmação do presidente Geisel:

Não é menos certo, que drásticas mudanças ocorridas no cenário mundial – como a grave crise de energia (...) a instabilidade no sistema monetário internacional, a inflação que se generaliza pelo mundo todo a taxas alarmantes (...) – determinarão sérias repercussões no panorama nacional, sobretudo num ano de intensa atividade política como o ano

de 1974, e que significativos eventos ocorreram na vida nacional”. “Isso não significa abandonar o *Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento*, ainda vigente para este ano, mas que, de fato, tratar-se-á de completá-lo, prolongá-lo e de complementá-lo através do Segundo Plano em elaboração, dentro de diretrizes básicas análogas, porém, adequadas à presente situação e à sua possível evolução nos próximos anos¹¹

A correção dos desequilíbrios externos do Brasil, esses visualizados no aumento vertiginoso e contínuo dos déficits externos, se daria através da elevação da oferta de bens manufaturados competitivos pela indústria nacional. Essa teria a finalidade de abastecer o mercado interno, além de transformar a pauta de exportações brasileira, dando peso à venda de bens com maior valor agregado.

No diagnóstico proposto pela equipe econômica sobre a realidade nacional e sobre os rumos possíveis da economia brasileira estipulavam-se os seguintes objetivos básicos: a) aumento da participação da indústria pesada no produto interno brasileiro; b) produção de bens de capital; c) maior produção e extração de insumos básicos necessários à produção industrial; d) pesquisas e produção interna de fontes de energia alternativas e mesmo o incentivo à produção e refino de petróleo; e) outros temas como a desconcentração regional e distribuição de renda também compunham o plano¹².

Nesse momento, duas questões se combinavam e davam à estratégia de manter altos níveis de captação de recursos internacionais uma roupagem menos pessimista, apresentando-se inclusive como a

¹¹ GEISEL, Ernesto. Discurso na Primeira Reunião Ministerial. Brasília, 19 de março de 1974. Disponível em: *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, ano 1, n.1, 1974, p. 8.

¹² Consultar o documento PRESIDENCIA DA REPUBLICA. *II Plano Nacional de Desenvolvimento: Programa de Ação do Governo*. Brasília: Serviço Gráfico do IBGE, 1975; e o texto de BATISTA, Jorge Chami, 1987.

melhor opção. A primeira era a alta liquidez existente no mercado internacional. O Brasil fez uso de um amplo volume de recursos que era disponibilizado pelo circuito financeiro privado internacional com taxas de serviço de uso do capital consideradas atraentes. O segundo fator que tornava interessante a captação de recursos era a necessidade de se criar um estoque de poupança, uma vez que o Brasil não dispunha de um sistema nacional de financiamento capaz de assegurar níveis de investimentos adequados. Esses recursos foram utilizados tanto na formação da poupança externa para sustentar os níveis de financiamento, quanto para financiar os serviços da dívida, que, nos últimos anos, pesava consideravelmente no balanço de pagamentos (DAVIDOFF CRUZ, 1990; BIASOTTO JR, 1982). (Tabela 2)

Para tanto, uma das metas de médio prazo fundamentais do *II Plano Nacional de Desenvolvimento* para a consecução do objetivo de reestruturar suas contas externas consistia na transformação da estrutura do comércio exterior do país. Buscava-se com isso amenizar as relações de troca do Brasil com o resto do mundo, através da ascensão do país ao *status* de potência industrial. Tornava-se, pois, imprescindível, a redução do peso das importações, principalmente, de matérias-primas e bens supérfluos; ampliação da produção doméstica de fontes de energia, incluindo petróleo e derivados, e fontes alternativas; aumento da produção de bens manufaturados, para abastecer o mercado interno, e dar competitividade às exportações brasileiras de bens de alto valor agregado. Não seria equivocado dizer, portanto, que o propósito governamental era dar continuidade aos mecanismos clássicos de

substituição de importações e, simultaneamente, operar um processo substitutivo de exportações¹³.

No que diz respeito às importações, o Brasil não se utilizou de grandes expedientes, como mudanças drásticas na taxa de câmbio, ou regras severas para a entrada de produtos no país. O governo lançou mão de controles seletivos para as importações, retomou o nível das alíquotas que haviam sido reduzidas antes do choque do petróleo e aumentou as tarifas para produtos supérfluos¹⁴. Na política cambial manteve-se a prática de fazer uso da minidesvalorização, com o intuito de regular as taxas de lucratividade com o comércio internacional.

A busca pela ampliação das exportações durante o governo Geisel se revestiu de várias formas e estratégias direcionadas à economia doméstica e às relações comerciais e políticas. A transformação da matriz produtiva nacional combinada com uma estratégia política internacional condizente seriam responsáveis pela superação das dificuldades financeiras internacionais vivenciadas pelo país. O desenvolvimento industrial brasileiro vinha se mantendo constante desde os anos de Juscelino Kubitschek de Oliveira (31.01.1956 a 31.01.1961) com a realização do *Plano de Metas*, mas, no governo Geisel, o desenvolvimento econômico demandaria uma atuação externa no sentido de fortalecimento de algumas posições, além de ações concretas na tentativa de correção de alguns desequilíbrios na matriz industrial do país¹⁵.

O setor externo desempenhou papel determinante na conduta da

¹³ Sobre esse tipo de interpretação, consultar SILVA, 2003.

¹⁴ Essas observações apóiam-se nos textos de DAVIDOFF CRUZ, 1990 e CARNEIRO, 2002.

¹⁵ Sobre o planejamento no governo de Juscelino Kubitschek de Oliveira, consultar LAFER, 2002; ver também CARDOSO, 1977; BENEVIDES, 1979.

política econômica durante a década de setenta. O financiamento externo do suposto “desenvolvimento emancipatório” do Brasil, conduzido dentro de um limite aceitável de déficit no balanço de pagamentos, amenizara as deficiências de financiamento interno do país. Por sua vez, a produção e comercialização de bens de capital e intermediários; assim como os incentivos econômicos e políticos domésticos e internacionais para a produção de energia; aliados ainda a controles seletivos de importações, assegurariam a estabilidade na balança comercial e superação do desenvolvimento no país.

3. A POLÍTICA EXTERNA E O II PND

A política externa brasileira no período que se estende de 1974 até o início de 1979 ficou conhecida como *pragmatismo responsável*. Ao longo do regime militar brasileiro, como bem apontado pela literatura, os governos alternaram fortemente suas estratégias de política externa. Um dos marcos destacados refere-se ao período entre 1964 e 1973, quando a chancelaria brasileira enfatizava as chamadas “relações preferenciais” com os Estados Unidos, interrompendo assim o movimento de ampliação de relações adotado com a *Política Externa Independente* dos governos de Jânio da Silva Quadros (31.01.1961 a 25.08.1961) e João Belchior Marques Goulart (07.09.1961 a 01.04.1964). O *pragmatismo responsável* retomaria, em termos amplos, princípios da *política externa independente*: a crítica aos “ideologismos” em favor do “pragmatismo”. Ou seja, a realização de uma política externa responsável, de riscos calculados e fundada na ampliação dos horizontes da atuação diplomática brasileira – estreitando-se relações com a maior quantidade de países enquanto os interesses brasileiros se fizessem realizados. Nesse

momento, por exemplo, o Brasil se aproximou de alguns países socialistas, mesmo que internamente houvesse vozes discordantes sobre a nova forma de conduta da política externa.

O projeto do Brasil potência emergente contemplava o aumento da participação e da influência brasileiras no sistema internacional, tanto no relacionamento bilateral quanto multilateral. Era objetivo do governo preencher vazios existentes na atuação brasileira à luz dos interesses nacionais. A crise do petróleo, por exemplo, teria tornado evidente uma deficiência em relação aos países do Oriente Médio.

Entretanto, o papel exercido pela diplomacia brasileira não era apenas um modo de atuação política. A diversificação de relações tinha a ver com objetivos internos, notadamente, aqueles relacionados com o II PND. Para atingir os objetivos traçados pelo plano, o governo se apoiou no princípio segundo o qual a política exterior deveria ter como função principal o papel de buscar, no ambiente internacional, meios para o desenvolvimento nacional. Entretanto, esses meios se articulariam com objetivos concretos apresentados no II PND e não em uma argumentação retórica sobre as necessidades de uma política externa que alcance o desenvolvimento nacional sem ações sistemáticas pré-definidas. Ou seja, a conjugação no mesmo esforço, das variáveis internas e externas.

Os objetivos da política externa, no que concerne ao II PND, dizem respeito, basicamente, a três grandes linhas de ação: a) busca de financiamento externo; b) necessidade de superar a dependência energética e c) principalmente, a ampliação do relacionamento comercial, tendo em vista alcançar o equilíbrio das contas externas. Fator percebido como determinante para o sucesso de toda a estratégia de ajuste econômico brasileiro. Evidentemente, os cálculos estratégicos para a formulação das relações exteriores do Brasil objetivavam ainda superar

os constrangimentos políticos específicos do contexto externo e que dificultavam a realização dos interesses econômicos do país. Assim, tanto a diversificação das relações exteriores, a assinatura do acordo nuclear com a Alemanha e as querelas com os Estados Unidos – referentes às imposições de medidas protecionistas contra produtos brasileiros – estariam não apenas respondendo a interesses nacionais, mas às necessidades colocadas pela dinâmica política internacional.

O modelo econômico herdado por Geisel apresentava alguns problemas intrínsecos e a opção de solução específica proposta com o II PND, como exposto anteriormente, dependia, além da solução desses problemas, de resultados comerciais significativos. Dos problemas destacam a dependência de energia barata e do afluxo de investimento estrangeiro. Vejamos, agora, como a política externa operou nessas frentes.

3.1 O FINANCIAMENTO EXTERNO

O fluxo de dólares para o país, que teve aumento significativo desde o início do “milagre econômico”, continuou expressivo. Durante os anos de 1968 a 1973, a dívida externa passou de U\$ 4,1 bilhões para U\$ 14,9 bilhões, atingindo a cifra de U\$ 55,8 bilhões ao final de 1979. Ou seja, aumentando, em 11 anos, mais de 1300%¹⁶. Esses recursos tornaram-se mais onerosos a partir de 1979 com o aumento abrupto das taxas de juros, dando os primeiros sinais do que viria com a crise da dívida. Até então, a reciclagem dos petrodólares no mercado europeu alimentara a liquidez internacional, tornando a opção do endividamento

¹⁶ Tabelas completas em GIAMBIAGI, Fabio & VILLELA, André (orgs.). *Economia brasileira contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2005, p. 408.

externo significativamente barata. Nesse quesito, a diplomacia brasileira não apresentou, de forma concreta, grandes pretensões e estratégias específicas, uma vez que a amplitude do mercado de capitais internacionais e sua dinâmica própria facilitavam a criação de fluxos naturais às economias em desenvolvimento. Inexistindo propriamente a necessidade de políticas nacionais, da forma como essas passaram a ser decisivas na captação de recursos privados e públicos nos momentos posteriores à moratória mexicana, em 1982 (MENEZES, 2008).

3.2 A QUESTÃO ESTRATÉGICA

Os choques do petróleo de 1973 e 1979 tornaram claro aos países não-produtores do insumo que o abastecimento do mesmo não poderia ser assegurado a preços baixos de forma indefinida, estando eles sujeitos a problemas decorrentes da sua produção e comercialização. Assim, embora já existissem esforços desses países para limitar sua dependência em relação ao petróleo, esses foram intensificados após o aumento de preços.

No Brasil não foi diferente. Superar a dependência de energia importada era primordial para dar continuidade ao processo de industrialização nacional, através de esforços internos e também externos. No plano doméstico, as opções foram pelo aumento da produção e refino de petróleo e pela adoção de um plano de produção

autônoma e consumo de energia de fontes renováveis¹⁷: o etanol proveniente da cana-de-açúcar¹⁸ e a utilização da energia nuclear.

Na esfera diplomática, o governo procurou, de um lado, estreitar relações com os países do Oriente Médio a fim de salvaguardar a importação de petróleo e, de outro, buscar a melhor alternativa para um acordo de cooperação nuclear, que possibilitasse efetiva transferência de tecnologia para a construção de usinas nucleares localmente. Inicialmente, a opção brasileira para a realização de um acordo para instalação das usinas nucleares em Angra dos Reis fora os Estados Unidos. Entretanto, os norte-americanos não se mostraram interessados em transferir tecnologia de enriquecimento de urânio, condição entendida pelo Brasil como fundamental para seu projeto autonomista.

A Alemanha Ocidental surgiu como alternativa ao Brasil, mesmo após anos de relacionamento com os Estados Unidos nessa área e depois inclusive da compra do Reator Westinghouse Electric Corporation em 1971. No Acordo com a Alemanha previa-se a instalação de oito reatores e total transferência de tecnologia, o que possibilitaria ao Brasil instrumentos para desenvolver tecnologia nuclear em solo brasileiro. O mesmo fora assinado em 27 de junho de 1975, apesar das fortes pressões norte-americanas e de grupos científicos brasileiros pró-americanos para a sua não-concretização. (MIRROW, 1979; OLIVEIRA, 1999). Aos Estados Unidos interessavam a manutenção do controle sobre a tecnologia de enriquecimento de urânio pelos países nucleares, mantendo assim o status quo no setor. Exatamente aquela situação que o Brasil denunciara alguns anos antes como a política de congelamento do poder

¹⁷ Na tabela 4 encontram-se informações sobre os resultados obtidos com o Plano nesses setores.

¹⁸ O Programa Nacional do Alcool (PRO-ÁLCOOL) foi instituído em novembro de 1975 através do Decreto no. 76.593

mundial (ARAÚJO CASTRO, 1972:07-30). Além do mais, pesava o fato de o Brasil não ser signatário do Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP).

Nesse contexto, em 1977, o governo brasileiro aproveitou a chance para romper o acordo militar com os EUA, firmado em 1952, como forma de demonstrar seu descontentamento com as referidas pressões¹⁹. Além deste dividendo político, a denúncia do acordo fora útil em outro sentido. O governo de Jimmy Carter (James Earl Carter Jr. – 20.01.1977 a 20.01.1981), com a sua política de direitos humanos, passou a reivindicar um relatório ligado a essa questão em todos os países que recebiam ajuda militar norte-americana. Como este ponto não era interessante para o Brasil, ainda enfrentando fortes turbulências internas e reprimindo fortemente as disputas políticas internas, a denúncia do acordo, já considerado obsoleto, fora um útil instrumento diplomático.

No que diz respeito à questão energética, o Brasil assinou ainda um acordo para a exploração de gás na Bolívia, bem como acertou a construção de um pólo industrial na cidade de Santa Cruz de la Sierra. Tudo isso com o intuito de diversificar as suas fontes energéticas e os países dos quais as obtém²⁰.

Com relação ao petróleo, logrou o Brasil seu intento de aumentar o volume importado, atendendo à crescente demanda originada pelos apreciáveis índices de crescimento econômico do período. No Gráfico 1, podemos notar curva ascendente na quantidade de petróleo importada a

¹⁹ Na realidade, o Acordo Militar Brasil-Estados Unidos era pouco utilizado. Além disso, o país já tinha criado, dois anos antes, em 1975, a *Indústria de Material Bélico (IMBEL)*. Ver Clovis BRIGAGÃO, 1986 e TEMPESTINI, 1998.

²⁰ Um amplo estudo sobre a questão energética envolvendo o Brasil com a região pode ser encontrado em HAGE, Jose A. A. *Bolívia, Brasil e a guerra do gás*. Curitiba: Juruá Editora, 2007.

partir de 1973, declinando apenas a partir de 1979. Como podemos lembrar, uma das metas do II PND consistia em reduzir a dependência energética da importação, objetivo conseguido, em grande parte, devido à maturação dos investimentos realizados na área, como o programa pró-Álcool, iniciado justamente em 1975²¹.

3.3 AS RELAÇÕES DIPLOMÁTICO-COMERCIAIS

Além das questões do financiamento e da energia, a política externa do período esteve voltada, ainda de forma mais dedicada, para a ampliação dos parceiros comerciais do Brasil em todos os níveis. Procurou manter e incrementar as relações político-comerciais com os países centrais (EUA e Europa Ocidental) e ampliar o intercâmbio com outros do Terceiro Mundo para, além das questões estritamente comerciais, juntar-se a eles quando oportuno em busca de alterações do sistema internacional que pudessem favorecer o Brasil.

Esta visão atendia tanto a objetivos políticos quanto econômicos. No aspecto político, era coerente com a estratégia militar de alavancar o Brasil à categoria de potência no cenário internacional. Baseava-se na crença de que uma nação que almeja sentar-se nas mesas decisórias do sistema internacional não deve eximir-se ou ter receio de atuar em qualquer parte do globo.

Na parte econômica, o aumento de divisas constituía-se em uma das tarefas mais importantes para o Brasil. Nos anos 70 os choques do petróleo, bem como o incremento nas importações exigido pelo II PND aumentaram a demanda por divisas, que eram fundamentalmente obtidas

²¹ É pertinente afirmar que a política recessiva implementada no Brasil no ano de 1981 também causou impacto positivo na diminuição da importação de petróleo.

através de superávits da balança comercial²². Para que esse superávit não fosse apenas maior, mas também cumprisse o papel de assegurar o desenvolvimento industrial brasileiro, a estratégia utilizada foi a de procurar aumentar a pauta de exportação de produtos industrializados – manufaturados ou semimanufaturados – sem, no entanto, descuidar dos produtos de menor valor agregado.

Nesse intenso movimento diplomático-comercial o Brasil buscou aproximar-se de regiões então relegadas a segundo plano, como o Oriente Médio, Ásia e África, mas sem deixar de lado os parceiros tradicionais, como EUA, Europa Ocidental e América Latina. Estudos realizados que analisam esse período mostram que:

... a diversificação de contatos que no plano político foi expressão de um desejo de maior autonomia em relação aos desígnios norte-americanos pode ser interpretada, no plano econômico, como um elemento fundamental para a manutenção do projeto de desenvolvimento. A ação brasileira, neste sentido, deu-se em função do estabelecimento de um perfil mais atuante nas suas relações com a África, o Oriente Médio, a América Latina e a Europa Ocidental, sempre em um quadro preferencialmente bilateral (LESSA, 1995:25).

No continente latino-americano prevaleceram as tendências gerais de posicionamento do Brasil, como a defesa da solução pacífica de controvérsias, a manutenção do *status quo*, e a busca de estabilidade na Bacia do Prata²³. O Brasil procurou relacionar-se com todos os países da região de forma a não abrir espaços para a formação de blocos sub-regionais potencialmente conflitivos. Na Bacia do Prata a construção da

²² De acordo com Davidoff Cruz (1999), em alguns momentos da década de 1970, as pressões internas para a obtenção de recursos externos foram significativamente baixas. Entretanto a entrada de divisas via empréstimos se manteve elevada, fazendo com que esses recursos também servissem para a constituição de reservas cambiais.

²³ Ver, além de LESSA 1995, SOARES DE LIMA, Maria Regina & MOURA, Gerson, 1982.

usina hidrelétrica de Itaipu, apesar das divergências com a Argentina, chegou a bom termo²⁴. No norte do continente sul-americano, por iniciativa brasileira firmou-se, em julho de 1978, o *Tratado de Cooperação Amazônica (TCA)*, visando além de dar impulso político à cooperação entre os países para o desenvolvimento regional dos recursos, facilitar a integração física e atuar em um lugar que estava relegado a um plano secundário²⁵.

Com as duas frentes, o Brasil dispunha de vínculo multilateral com todos os países sul-americanos (à exceção do Chile), converteu-se no único membro participante tanto do TCA quanto do Tratado da Bacia do Prata e, ainda, consolidou-se como peça-chave no continente. Com o grande país do Hemisfério Norte o relacionamento foi conturbado, marcado por divergências de ordem política e econômica, ainda que não chegassem a comprometer as relações entre ambos.

No que se refere às disputas com a Casa Branca, no campo econômico, dois foram os pontos principais. Mas primeiro, é mister lembrar que à época, os EUA praticavam um discurso em favor do livre comércio, incentivando os demais países comerciais a abrirem seus mercados sem, contudo, atuarem eles mesmos sob esse paradigma. Quer dizer, verificava-se um claro descompasso entre discurso e prática. Nesse sentido, tal comportamento mereceu fortes críticas em instituições multilaterais, tanto por parte do Brasil, como de outros países em desenvolvimento. O que esses últimos desejavam era a transformação da ordem econômica internacional, que lhes era manifestadamente desfavorável. A crítica se dirigia, portanto, a uma suposta tentativa dos

²⁴ Sobre os problemas verificados com a construção de Itaipu, consultar os trabalhos de: BETIOL, 1983; CAUBET, 1991; SOARES DE LIMA, 1982.

²⁵ Para maiores detalhes acerca da constituição do Tratado de Cooperação Amazônica, consultar ROMAN, 1998 e ANTIQUERA, 2006

países centrais de manter um rígido controle sobre o poder mundial, evitando revisão na estrutura das organizações internacionais.

Em segundo lugar, naquele momento a economia brasileira já exportava produtos manufaturados, apresentando-se como novo concorrente das indústrias norte-americanas, ainda que em menor escala. (Tabela 1)

Nesse contexto:

(...) o Brasil surge no período como ‘novo personagem’ no mercado internacional, apresentando um perfil de exportações muito diversificado (em termos de pautas e de destino de seus produtos) e, por isso, já entra em condições de atrito com supridores tradicionalmente estabelecidos nos mercados internacionais. Ao buscar novos mercados para o escoamento de sua produção, o Brasil depara-se, por um lado, com a força de setores tão tradicionais quanto decadentes da economia norte-americana (siderúrgico, por exemplo) e, por outro, desenvolve uma estratégia comercial heterodoxa, ao oferecer produtos com tecnologias e preços adaptáveis aos clientes, sem as restrições políticas ou ideológicas que acompanhavam as linhas de fornecimento norte-americanas (LESSA, 1995:28-29).

Isto, entretanto, era visto apenas como disputa por mercados, sem apresentar maiores danos ou conseqüências. As diferenças de postura nas relações Brasil – EUA manifestaram-se, sobretudo, na arena política em várias oportunidades. Em primeiro lugar, quando o Brasil reconheceu os governos revolucionários recém-libertados do jugo colonialista português e com visíveis tendências socialistas de Agostinho Neto e Samora Machel em Angola e Moçambique, respectivamente; depois, quando Brasília votou contra Israel na ONU em 1975, considerando o sionismo como forma de racismo. Por último, mas não menos importante, a realização do Acordo Nuclear firmado pelo Brasil com a República Federal da Alemanha, em 1975, operação que envolvia 6 bilhões de dólares, seguido dois anos depois, pela denúncia do acordo militar de

1952. Apesar desses problemas, o comércio entre os dois países não foi afetado. Pelo contrário, sofreu incremento considerável. Em 1973 as exportações brasileiras dirigidas para os mercados norte-americano e porto-riquenho giravam em torno de U\$ 1,1 bilhão, ultrapassando a marca de U\$ 2,9 bilhões em 1979.

Além do intercâmbio com os EUA e a América Latina, o Brasil procurou outros espaços para otimizar vantagens comparativas comerciais na África e no Oriente Médio. Essas regiões, carentes de indústrias e de produtos manufaturados, converteram-se em mercados potenciais para as exportações brasileiras.

No Oriente Médio, o Brasil aproximou-se dos países árabes, motivado pela necessidade de ampliar suas fontes de recursos naturais. Com a economia nacional crescendo a taxas elevadas, o consumo de petróleo seguiu os mesmos rumos, e a importação do insumo tornara-se essencial. Naqueles anos, o Brasil passou inclusive vender armamentos para a região, saltando as exportações de U\$ 39 milhões em 1973 para U\$ 280 milhões em 1979. Como consequência desse novo posicionamento da diplomacia brasileira e da veemência contra o sionismo, ocorreu, simultaneamente, um distanciamento de Israel.

O continente africano, apesar das divergências entre os setores econômicos e diplomáticos, tornou-se boa alternativa para os produtos nacionais, fincando-se presença nessa parte do mundo. O que, de certa forma, dava continuidade ao périplo feito por Mário Gibson Barboza no final da década anterior. No comércio com a África, as exportações brasileiras deram um salto de US\$ 170 milhões em 1973 para US\$ 648 milhões em 1979.

Considere-se, ainda, na postura brasileira, a atenção dada à China Continental ao reconhecer esse país em detrimento de Taiwan. O acesso

ao grande mercado chinês era importante para consecução dos objetivos do II PND. A aproximação com a Ásia trouxe resultados significativos para o comércio brasileiro: as exportações evoluíram de US\$ 820 milhões em 1973, para mais de US\$ 2 bilhões em 1979²⁶.

Igualmente ao Brasil, parte significativa dos países dessas regiões demandavam mudanças na ordem mundial, em especial, nas questões de segurança e comércio e desenvolvimento. Esse pode ser ainda um motivo pelo qual o governo brasileiro investiu fortemente nesse relacionamento, inclusive exercendo papel importante no Grupo dos 77, cioso de que com isso poderia aumentar seu peso na cena global.

4. NOTA FINAL: UMA AVALIAÇÃO

Em análise feita pelo próprio governo, em 1979, sobre os resultados do II PND, aponta-se que:

os objetivos essenciais da estratégia adotada foram atingidos, (...). Sua economia continuou crescendo, (...); evitou-se o desemprego, (...); **procurou-se obter, gradativamente, o reequilíbrio do balanço de pagamentos; (...). Mais importante, as modificações operadas na estrutura da economia encaminharam soluções duradouras para os desequilíbrios gerados no setor externo, principalmente pela elevação dos preços do petróleo.** Os custos sociais inevitáveis da opção da estratégia adotada – principalmente a expansão da dívida externa – foram, certamente, muito menores que os decorrentes da recessão e do desemprego, de duração imprevisível (INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 1979 – grifo nosso).

²⁶ Os dados sobre o comércio exterior brasileiro para as regiões citadas estão em Banco Central do Brasil, 1990.

A Tabela 3 confirma, ao menos em parte, o citado no documento do IPEA. A variação do PIB no período é positiva. Maior em termos reais do que na sua magnitude *per capita*. Os investimentos cresceram 51% em cinco anos. Houve um aumento maior do setor industrial do que o observado no setor agrícola.

Na Tabela 4 podemos obter informações mais precisas entre as metas propostas pelo II PND e o que foi efetivamente alcançado. No caso da energia, embora a produção fique ligeiramente abaixo da meta, quando se trata isoladamente o petróleo a produção ultrapassa as expectativas. As áreas de transporte e comunicações chegaram perto das metas estabelecidas. Os investimentos em desenvolvimento social ultrapassaram o previsto em cerca de 23%, com destaque para os programas de habitação, saúde e nutrição. As metas relativas ao desenvolvimento regional foram igualmente atingidas.

TABELA 3
DIMENSÕES DA ECONOMIA BRASILEIRA, 1973 E 1978.
Em US\$ bilhões de 1978

MAGNITUDES GLOBAIS	1973	1978 (a)	Variação em %
PIB	136,6	192,1	41,0
População (Milhões)	101,4	116,4	15,0
PIB (Per Capita)*	1.347,0	1.650,0	23,0
Investimento Bruto Fixo	28,0	42,1	51,0
Consumo Global	104,5	151,2	45,0
Produto Industrial	40,8	59,4	46,0
Produto da Agropecuária	14,2	17,9	26,0

(a) Estimativas Preliminares, em 1978.

* Em US\$

Tabela elaborada Henrique Z. Menezes e Márcio A. Scherma, a partir de: IPEA. *Realizações do governo Geisel (1974-1978): visão global*. Brasília: Ed. IPEA, 1979.

TABELA 4
II PND – PROGRAMA DE INVESTIMENTOS, 1975 – 1979. Em Cr\$.
Bilhões.

DISCRIMINAÇÃO	Previsão do II PND	Provável Realização
Energia	532	505
Petróleo	153	170
Energia Elétrica	379	335
Insumos Básicos, Álcool, Mineração, Bens de Capital	-	413
Insumos Básicos (Inclusive Álcool) e Bens de Capital	-	365
Mineração (CVRD)	-	48
Outras Áreas de Infra-Estrutura	393	389
Transporte (Ferrovias, Rodovias, Construção Naval e Portos)	252	245
Comunicações (Inclusive Correios e Telégrafos)	141	144
Desenvolvimento Social	1589	1966
Educação (Dispêndios da União e Estados)	357	348
Saúde e Nutrição	257	350
Habitação (Inclusive Recursos dos Mutuários)	235	502
Saneamento (União e Estados)	32	53
Previdência Social (Dispêndios)	649	635
Trabalho e Treinamento Profissional (Dispêndios)	59	78
Transportes Coletivos e Outros Equipamentos Urbanos	-	107 (a)
Desenvolvimento Regional	180	235
Incentivos Fiscais, PIN/PROTERRA, transferências União-Estado	180	235
Programas Especiais	-	42 (a)

(a) Não Computados na soma

Tabela elaborada por Henrique Z. Menezes e Marcio A. Scherma, a partir de: IPEA, *Realizações do Governo Geisel (1974-1978): visão global*. Brasília: Ed. IPEA, 1979.

Ainda que os resultados do II PND sobre as bases da economia nacional só possam ser plenamente visualizados depois de passado um tempo real de maturação total dos investimentos, pode-se notar que os esforços realizados no período Geisel, se não foram suficientes para dotar o balanço de pagamentos de superávits recorrentes, ao menos conseguiu manter certo equilíbrio. Os dados precisos podem ser visualizados no balanço de pagamentos (Tabela 2).

Há que se lembrar que o II PND foi a última fase do processo de substituição de importações no Brasil e que, portanto, sua operacionalização necessitou ainda de apreciável volume de importações. Partiu-se do princípio de que, a partir da maturação completa dos investimentos, o Brasil não precisaria importar volumes tão elevados e suas exportações seriam compostas por produtos de maior valor agregado. Isso tornaria a balança comercial superavitária de forma sustentável. Foi o que se verificou de fato após 1981, quando as contas brasileiras mostraram efeitos positivos vinculados à sua pauta de exportações e ao aumento do número de parceiros comerciais.

Apesar de o país ter diversificado a importação de energia em alguns setores e aumentado a produção interna, o segundo choque do petróleo, em 1979, fez-se sentir de modo acentuado. Naquele mesmo ano, o governo aprofundou o programa Pró-Álcool, destinado à produção de etanol com o objetivo de reduzir o consumo de petróleo. Através do Gráfico 1, pode-se notar tendência à diminuição do volume de petróleo importado a partir de 1979, fruto não só do Pró-Álcool, mas também do fim do ciclo de fortes investimentos do II PND e desaceleração da economia.

No plano político, o governo preencheu “vazios diplomáticos” dos quais se deu conta, especialmente na África e na China, apesar de não investir em Cuba e em países com os quais o intercâmbio era muito restrito, como o Vietnã do Norte.

No capítulo VII do *II Plano Nacional de Desenvolvimento*, com relação aos objetivos externos, consta que:

A estratégia econômica externa, no próximo período, será condicionada, de um lado, pela necessidade de atender aos novos desafios decorrentes da situação mundial – petróleo,

insumos básicos, negociações multilaterais de comércio – e, de outro, pela determinação de realizar maior integração com a economia internacional sem tornar vulneráveis os objetivos internos²⁷.

Mais do que isso, está clara a estratégia de aumento da exportação de produtos com maior valor agregado, sem, no entanto, deixar de lado os produtos primários, dos quais o Brasil já era tradicional exportador:

“A forma de fazer face a eventuais restrições novas, colocadas pelos países industrializados, em determinados produtos ou setores, será a contínua diversificação e recomposição da pauta de exportações, em direção a produtos e regiões de demanda mais dinâmica, neles se afirmando o poder competitivo do país. Mesmo na área da agropecuária a diversificação é importante, ainda que os principais produtos de exportação estejam entre os de melhores perspectivas, como soja e carne, para evitar dependência excessiva com relação a poucos produtos. Na área de manufaturados, o esforço será de, mantendo a posição nas indústrias tradicionais, sair para campos mais dinâmicos, particularmente em países desenvolvidos. As multinacionais operando no Brasil deverão ser induzidas a cooperar em programas amplos de exportações de manufaturados com tecnologia mais complexa, inclusive bens duráveis de consumo, máquinas, componentes de bens de capital e de bens duráveis, nos quais tenhamos poder de competição, mesmo para áreas desenvolvidas”²⁸.

Como se pode constatar pelos gráficos e tabelas apresentados, os objetivos relativos ao comércio internacional foram alcançados. O esforço do II PND em aprimorar a indústria nacional, com a construção do setor de bens de capital trouxe efeitos positivos, aumentando as exportações de produtos industrializados, bem como daqueles com maior valor agregado (Tabela 1). Este era um dos desequilíbrios, agora

²⁷ PRESIDENCIA DA REPUBLICA. *II Plano Nacional de Desenvolvimento: Programa de Ação do Governo*. Brasília: Serviço Gráfico do IBGE, 1975. p. 75

²⁸ Idem, p. 77

corrigidos, fazendo com o país diminuísse gradualmente a importação de bens de capital, equilibrando sua balança comercial ao longo do tempo.

TABELA 5
EXPORTAÇÕES TOTAIS DO BRASIL POR REGIÃO (1973-1979) EM US\$ milhões

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
América	1.789	2.829	2.771	3.089	3.720	4.759	5.768
Europa	3.234	3.493	3.967	5.180	6.064	5.468	6.560
Ásia	822	978	1.298	1.068	1.486	1.523	2.029
África	172	416	398	364	535	635	649
Oceania	21	40	28	43	35	75	78

Tabela elaborada por Henrique Z. Menezes e Marcio A. Scherma, a partir de: Banco Central do Brasil. **Anuário Estatístico do Brasil**. Rio de Janeiro, Ed. Fundação IBGE, 1990.

Além do incremento comercial com os parceiros mais tradicionais, como EUA e Europa Ocidental, outros países e regiões tornaram-se economicamente relevantes. Também podemos constatar, a partir da observação do Gráfico 2 que a exportação de produtos primários experimentou um aumento, ainda que não linear. No mesmo período, cresceu em importância a venda de produtos industrializados, semi-manufaturados e manufaturados, que quadruplicam no período (Tabela 1).

Essas transformações econômicas concretas podem ser explicadas através de duas variáveis, basicamente. Uma direcionada especificamente às transformações produtivas, tendo em vista os investimentos lançados em setores específicos da economia brasileira e seus impactos diretos no comércio exterior (volume comercializado e valor agregado). Por sua vez, a aproximação estratégica com países que o Brasil teria condições de ampliar sua agenda comercial e obter meios para incentivar a produção

doméstica apostando em mercados sub-aproveitados. O suprimento a necessidades estruturais da economia brasileira também passara a ser observado sobre o olhar específico da chancelaria brasileira, coadunando possibilidades materiais concretas com estratégias políticas referentes a esses objetivos.

GRÁFICO 2
EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS POR SETOR (1973-1979) em US\$ 1.000

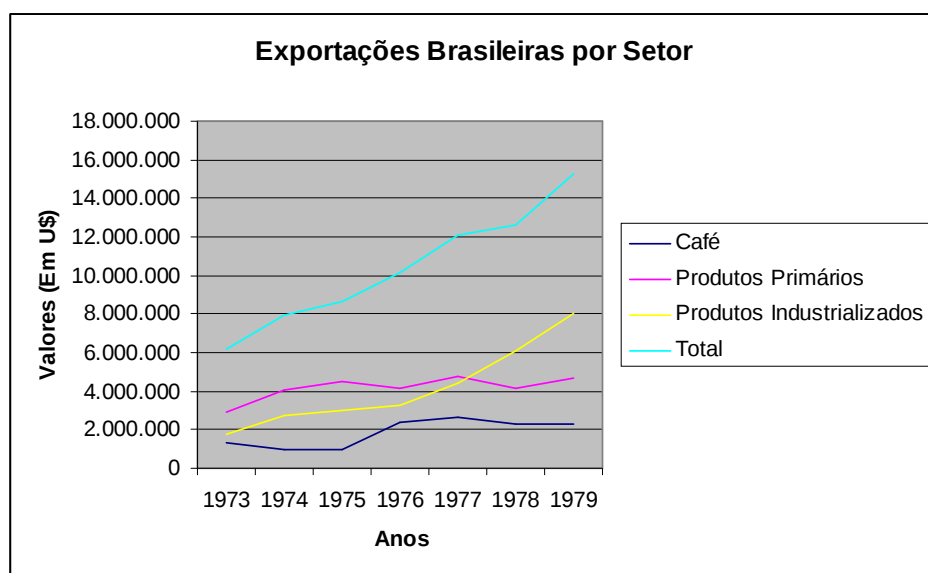


Gráfico elaborado por Henrique Z. Menezes e Márcio A. Scherma, a partir de : Banco Central do Brasil. *Anuário Estatístico do Brasil*. Rio de Janeiro, Ed. Fundação IBGE, 1990.

A partir do exposto ao longo do texto, pode-se perceber que as estratégias nacionais de desenvolvimento lançadas no Governo Geisel e a política externa do *pragmatismo responsável* apresentaram, de forma coerente e através de ações muito bem articuladas, objetivos concretos de alteração produtiva e alcance de uma posição internacional melhor ao país. Para tanto, percebe-se que os problemas da dependência externa, como colocados nos objetivos do *II Plano Nacional de Desenvolvimento*

– acesso a energia barata, ampliação das exportações de produtos industrializados e do equilíbrio das contas externas – parecem ter sido resolvidos dentro das propostas governamentais.

No entanto, gostaríamos de reservar, nessa parte final do texto, alguns comentários sobre parte dos resultados e desdobramentos do plano implementado pelo governo Geisel, considerando os impactos de transformações econômicas externas sobre a econômica nacional. Como se sabe, na virada dos anos setenta, o cenário externo sofreu mudança abrupta. No início da década de 1970 a ordem estabelecida em Bretton Woods estava se deteriorando rapidamente. O segundo choque do petróleo em 1979, e o aumento das taxas de juros pelos EUA, tornaram-se fatores complicadores, em especial para aqueles países que haviam contraído grande volume de dívida em dólares, como ocorreu com o governo brasileiro.

A “crise da dívida” e a forma utilizada pelo Brasil para enfrentá-la fizeram com que se interrompesse o crescimento contínuo que se vinha experimentando desde a década de 1950. O período analisado nesse texto, como já mencionado, foi o último capítulo, de fato, do período desenvolvimentista brasileiro. Nascido de uma adversidade colocada internacionalmente, a equipe econômica buscou soluções que se faziam possíveis num contexto sócio-político nacional particular – regime político de exceção e necessidade de manutenção de taxas de crescimento econômico – e numa estrutura econômica internacional complexa.

Todas as mudanças decorridas entre 1979 e 1982 acabaram por camuflar alguns dos resultados do II PND. Pode-se pensar que o modelo de ajuste implementado com o II PND não seria o mais eficaz no momento peculiar da sua realização. Entretanto, naquela oportunidade, embora houvesse indícios de recessão internacional, a liquidez ainda era

farta e os juros baixos, o que o tornava plenamente exeqüível. Com esse quadro bastante atraente para a captação de recursos, verificou-se depois elevado grau de endividamento externo, bastante custoso nos anos 80.

Os resultados obtidos pelo II PND não seriam auto-suficientes. Havia a necessidade de continuar a busca pela eliminação dos desequilíbrios estruturais da economia brasileira. Entretanto, como se pode perceber, a diversificação das relações comerciais e da pauta de exportações brasileiras foi fundamental na crise dos anos 80, o que possibilitou a realização de um “esforço exportador” mais eficiente. Não fosse a deflagração da crise, o II PND poderia ter sido bastante eficiente para equilibrar a balança comercial brasileira na década de 80 sem trazer custos econômicos pesados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTIQUERA, Daniel. *A Amazônia e a política externa: o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA)*. Dissertação de mestrado em Relações Internacionais do Programa San Tiago Dantas UNESP-UNICAMP-PUC/SP, apresentada em 2006.
- ARAUJO CASTRO, J.A. “O congelamento do poder mundial”. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, UFMG, nº 33, janeiro de 1972, p. 7-30.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Anuário Estatístico do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fundação IBGE, 1990.
- BATISTA, Jorge Chami, “A estratégia de ajustamento externo do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento”. *Revista de Economia Política*, São Paulo: Editora da FGV, Vol.7, n.2, p. 66-80. 1987.
- BENEVIDES, Maria Vitória. *O governo Kubitscheck - desenvolvimento econômico e estabilidade política*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1979.
- BETIOL, Laércio. *Itaipu: modelo avançado de cooperação internacional na Bacia do Prata*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1983.
- BIASOTO JR, Geraldo. *Dívida externa e Déficit Público*. Brasília: IPEA, 1982.

- BLOCK, Fred. *Los Orígenes del Desorden Económico Internacional. La política monetaria internacional de los Estados Unidos, desde la segunda Guerra Mundial hasta nuestros días*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1989
- BRIGAGÃO, Clovis. Brazilian Arms Industry. *Journal of International Affairs*, v. 40, n. 1, p. 101-114, 1986.
- CARDOSO, Miriam Limoeiro. *Ideologia e desenvolvimento do Brasil: JK-JQ*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1977.
- CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em Crise. A economia brasileira no último quartel do século XX*. São Paulo/Campinas: Editora da UNESP/Editora da UNICAMP, 2002.
- CASON, Jeffrey & POWER, Timothy. "Presidentialization, Pluralization and the Rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. *International Political Science Review*, vol. 30, n. 02, p. 117-140, 2009.
- CASTRO, Antonio Barros & SOUZA, Francisco E. Pires. *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- CAUBET, Christian G. *A grande manobra de Itaipu*. São Paulo: Editora Acadêmica, 1991.
- CERVO, Amado & BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*, 2ª ed. Brasília: Editora da Unb, 2001.
- COUTINHO, Luciano & BELLUZZO, Luiz G. M. "Política Econômica, inflexões e crise: 1974/1981". In. BELLUZZO, L. G. M. & COUTINHO, Renata. *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. Vol.1. Campinas: IE, 1998.
- CRUZ, Manuel A.C.M.L. *A política externa como instrumento da autonomia e do desenvolvimento nacionais: uma análise comparada das experiências do Brasil e Peru, 1974 - 1980, e de sua expressão no Tratado de Cooperação Amazônica*. Brasília: Universidade de Brasília, 1989
- D'ARAUJO, Maria C. & CASTRO, Celso (orgs.). *Ernesto Geisel*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1997.
- DAVIDOFF CRUZ, Paulo. *Dívida Externa e Política Econômica. A experiência brasileira nos anos setenta*. Campinas/SP: Editora da UNICAMP, 1990.
- EICHENGREEN, Barry. *A Globalização do Capital: uma história do Sistema Monetário Internacional*. São Paulo: Editora 34, 2000.
- FISHLOW, Albert. "A Economia Política do Ajustamento Brasileiro aos Choques do Petróleo: uma nota sobre o período 1974/84". *Pesquisa e Planejamento*. Vol. 16, n. 03, 1986.

- FONSECA JR, Gelson. *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1998.
- GIAMBIAGI, Fabio & VILLELA, André (orgs.). *Economia brasileira contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2005.
- GILPIN, Robert. *A Economia Política das Relações Internacionais*. Brasília: Editora UnB, 2002.
- HAGE, Jose Alexandre A. *Bolívia, Brasil e a guerra do gás*. Curitiba: Juruá Editora, 2007.
- INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Realizações do Governo Geisel (1974-1978): Visão Global*. Brasília: Editora IPEA, 1979.
- LAFER, Celso. *Paradoxos e Possibilidades*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1982.
- _____. *JK e o Plano de Metas (1956-1961)*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2002.
- LESSA, Antonio C. M. “A estratégia de diversificação de parcerias no contexto do Nacional-desenvolvimentismo (1974-1979)”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, IBRI, ano 38, n.1, p. 24-39, 1995.
- LESSA, Carlos. *A estratégia do desenvolvimento, 1974/1976; sonho e fracasso*. Campinas/SP: Editora da UNICAMP, 1998.
- MELLO, Leonel Itaussu Almeida. *Argentina e Brasil: A balança de poder no Cone Sul*. São Paulo: Annablume, 1996.
- MENEZES, Henrique Z. *A Crise do Desenvolvimento Brasileiro: dívida externa, condicionalidades e as relações com o FMI e Banco Mundial (1974-1987)*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais do Programa San Tiago Dantas UNESP-UNICAMP-PUC-SP, 2008.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores.
- MIROW, Kurt Rudolf. *A loucura nuclear: os enganos do acordo Brasil-Alemanha*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1979.
- MIYAMOTO, Shiguenoli. “O Brasil e as Negociações Multilaterais”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, UnB, nº 143, vol. 1, 2000, p. 119-137.
- _____; GONCALVES, W. “Os Militares e A Política Externa Brasileira: 1964-1984”. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas/CPDOC, vol. 6, nº 12, p. 211-246, 1993.
- OLIVEIRA, Odete Maria de. *Descaminhos do Brasil nuclear*. Ijuí/RS: Editora da Unijuí, 1999.

- PINHEIRO, Leticia. *Foreign Policy Decision-Making under the Geisel Government: the President, the Military and Foreign Ministry*. Tese de Doutorado em Relações Internacionais, London School of Economics and Political Science, 1995.
- PRESIDENCIA DA REPUBLICA. *II Plano Nacional de Desenvolvimento: Programa de Ação do Governo*. Brasília: Serviço Gráfico do IBGE, 1975.
- ROMAN, Mikael. *The implementation of international regimes: the case of the Amazon Cooperation Treaty*. Tese de doutorado, Departamento de Governo da Universidade de Uppsala/Suécia, 1998.
- SELCHER, Wayne. *Between First and Third Worlds*. Boulder/Colorado: The Westview Press, 1972.
- SILVA, Heloisa C. M.. “Deterioração dos termos de intercâmbio, substituição de importações, industrialização e substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, IBRI, ano 46, n.1, páginas 39-65, 2003.
- SILVA, Mariene Valadares da. *Política industrial e interesses empresariais: o II PND, 1974-1979*. Dissertação de mestrado em Economia, área de História Econômica, UNESP, campus de Araraquara/SP, 2002.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina & MOURA, Gerson. “A trajetória do pragmatismo”, *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, IUPERJ, Vol. 25, n.3, p. 349-363, 1982.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina. *The political economy of Brazilian Foreign policy: Nuclear energy, trade and Itaipu*. Tese de Doutorado, Vanderbilt University, 1982, 2 volumes.
- SOUTO MAIOR, Luiz Augusto. “O Pragmatismo Responsável”. In GUILHON ALBUQUERQUE, J. A. (org). *Sessenta Anos de Política Externa (1930-1990)*. 4 vols. São Paulo, Editora Cultura, 1996.
- SPEKTOR, Matias. “Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, IBRI, ano 47, n. 2, p. 191-222, 2004.
- _____. “O Brasil e a Argentina entre a cordialidade oficial e o projeto de integração: a política externa de Ernesto Geisel (1974-1979)”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, IBRI, ano 45, n. 1, p. 117-145, 2002.
- TEMPESTINI, Paulo. *As Relações Militares Brasil-EUA: do Confronto à Cooperação (1975-1990)*, Tese de Doutorado em Ciência Política, USP, 1998.