

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**  
**FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**  
**CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**DAVI DONEDA MITTELSTADT**

**O II PND E O PRAGMATISMO RESPONSÁVEL: A RELAÇÃO ENTRE A  
POLÍTICA ECONÔMICA E A POLÍTICA EXTERNA NO GOVERNO GEISEL  
(1974-1979)**

**Porto Alegre**

**2010**

**DAVI DONEDA MITTELSTADT**

**O II PND E O PRAGMATISMO RESPONSÁVEL: A RELAÇÃO ENTRE A  
POLÍTICA ECONÔMICA E A POLÍTICA EXTERNA NO GOVERNO GEISEL  
(1974-1979)**

Trabalho de Conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva

**Porto Alegre**

**2010**

**DAVI DONEDA MITTELSTADT**

**O II PND E O PRAGMATISMO RESPONSÁVEL: A RELAÇÃO ENTRE A  
POLÍTICA ECONÔMICA E A POLÍTICA EXTERNA NO GOVERNO GEISEL  
(1974-1979)**

Trabalho de Conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Relações Internacionais.

Aprovado em: Porto Alegre, \_\_ de \_\_\_\_\_ de 2011.

---

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva – Orientador

UFRGS

---

Prof. Dr. Eduardo Ernesto Filippi

UFRGS

---

Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Vizentini

UFRGS

## RESUMO

O general Ernesto Geisel assumiu o poder em 1974 em um período de fortes mudanças, tanto externas, como internas. Do ponto de vista internacional, a política de détente entre Estados Unidos e União Soviética propiciava maior liberdade para a atuação de países do Terceiro Mundo, ao mesmo tempo em que uma nova conjuntura econômica afetava duramente os termos de troca brasileiros, precipitando o fim do “milagre econômico” vivido pelo Brasil. Nesse mesmo contexto, surge a proposta de liberalização do regime militar brasileiro partindo de dentro. Dessa conjuntura, surge uma resposta criativa de lidar com a crise, amparada internamente em um projeto de aprofundamento da substituição de importações, exposto no II PND, e articulado no plano externo na política conhecida como Pragmatismo Responsável. O objetivo deste trabalho é investigar como se dá a relação entre estas políticas, concluindo que a política externa brasileira no período foi fortemente condicionada pela opção econômica adotada pelo governo Geisel.

**Palavras-chave:** governo Geisel; II PND; pragmatismo responsável; política externa brasileira; regime militar.

## **ABSTRACT**

The general Ernesto Geisel took over the presidency in 1974, a time of great changes both external and internal. From an international point of view, the détente policy between the United States and the Soviet Union gave more freedom to the operation of Third World countries, at the same time in which a new economic situation deeply affected the Brazilian exchange terms, precipitating the end of the “economic miracle” lived by Brazil until then. In the same context, also emerged the proposal of political liberalization coming from inside the government. From this state of affairs, arises a creative response to deal with the crises, internally represented in a project to deepen the imports substitution, exposed in the II PND, and portrayed externally through the policy known as Pragmatismo Responsável (Responsible Pragmatism). The main objective of this work is to investigate the relationship between both policies, concluding that the Brazilian foreign policy of that time was strongly influenced by the economic option adopted by the Geisel government.

**Keywords:** Geisel government; II PND; pragmatism; Brazilian foreign policy; military rule.

**LISTA DE TABELAS**

<b>TABELA 1</b> – Indicadores da Economia Mundial.....	20
<b>TABELA 2</b> - Evolução das taxas de juros internacionais (1967-1979).....	24
<b>TABELA 3</b> - Evolução dos preços do petróleo (1971-1979).....	25
<b>TABELA 4</b> – Evolução do PIB e Inflação do Brasil (1960 – 1974).....	28

**LISTA DE GRÁFICOS**

<b>GRÁFICO 1</b> – Exportações Brasileiras (1950-1973).....	31
<b>GRÁFICO 2</b> – Composição das Exportações Brasileiras por Fator Agregado (1964-1973).....	31
<b>GRÁFICO 3</b> – Capacidade Brasileira de Importar (1960-1973).....	32
<b>GRÁFICO 4</b> - Balança Comercial Brasileira (1967-1979).....	38
<b>GRÁFICO 5</b> – Exportações Brasileiras (1973-1979).....	45
<b>GRÁFICO 6</b> – Importações Brasileiras (1973-1979).....	46
<b>GRÁFICO 7</b> – Composição das Exportações Brasileiras por Fator Agregado (1973-1979).....	47

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>2. OS CONDICIONANTES EXTERNOS E INTERNOS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NOS ANOS 1970 .....</b>	<b>15</b>
<b>2.1. Condicionantes externos.....</b>	<b>15</b>
2.1.1. A Dinâmica da Guerra Fria e os seus Efeitos sobre a América Latina .....	15
2.1.2. Os Anos Dourados e o seu Desmantelamento nos anos 70 .....	20
<b>2.2. Condicionantes Internos.....</b>	<b>26</b>
2.2.1. A Economia Brasileira e o “Milagre Econômico” .....	26
2.2.2. O Governo Militar e a Proposta de Abertura .....	32
<b>3. A RESPOSTA DA POLÍTICA ECONÔMICA E DA POLÍTICA EXTERNA AO CENÁRIO DE MUDANÇA.....</b>	<b>38</b>
<b>3.1. II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND).....</b>	<b>38</b>
3.1.1. O Impacto da Crise Externa no Brasil .....	38
3.1.2. Opções de Política Econômica.....	38
3.1.3. A Formulação do II PND .....	40
3.1.4. Os Resultados Obtidos.....	45
<b>3.2. O Pragmatismo Responsável.....</b>	<b>47</b>
3.2.1. A Política Externa dos Governos Militares.....	47
3.2.2. A Formulação do Pragmatismo Responsável .....	49
3.2.3. As Relações com Estados Unidos, Europa e Japão.....	51
3.2.4. As Relações com o Terceiro Mundo e com o Bloco Comunista .....	55
3.2.5. As Causas das Mudanças na Política Externa do Governo Geisel.....	60
<b>4. CONCLUSÃO.....</b>	<b>63</b>
<b>5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>66</b>



## 1. INTRODUÇÃO

O momento vivido pelo Brasil no início do Governo Geisel, em 1974, gerou uma situação única na história brasileira, na qual foram notáveis os avanços ocorridos na formulação de políticas de governo, tanto no plano econômico, evidenciado pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) como no plano diplomático, através da política que ficou conhecida como Pragmatismo Responsável. Entretanto, na análise da literatura sobre ambos os temas, nota-se que não há um estudo maior sobre conexões entre ambas as políticas, sendo cada uma examinada de forma individual. Desta maneira, este trabalho tem o objetivo central de investigar a relação entre a política econômica e a política externa do governo Geisel, de forma a determinar a relevância desta conexão para o estudo destes dois temas.

A escolha por tal assunto se dá justamente pela falta de informações sobre a interação entre política econômica e a política externa, conforme constatado por Lessa, que vê aí um novo campo para o estudo da política externa brasileira. Ele ainda ressalta, citando autores como Amado Cervo e Maria Regina Soares de Lima, que “a relação entre planos de governos e as relações exteriores é bastante óbvia”, pois a política externa foi uma das formas encontradas para viabilizar o propósito do desenvolvimento nacional, em especial no período 1946-1979. (LESSA et al, 2009).

Analisando-se a literatura, pode-se ver que o governo Geisel é um dos períodos mais estudados na área de política externa e economia brasileira. Tal profusão de estudos sobre tais temas não é injustificada: enquanto o II PND foi a principal maneira de combater os efeitos da Crise do Petróleo no Brasil, aprofundando o processo de substituição de importações e gerando conseqüências que até hoje geram grande controvérsia (MARCHIORETTO, 2010), o Pragmatismo Responsável foi a política externa “mais ousada” a ser aplicada por um governo militar (VIZENTINI, 1998, p. 197), havendo aproximação com regiões como África e com a China, além de haver gerado diversos focos de tensão com os Estados Unidos. Ainda, ambos se inserem num contexto de dificuldades para o Brasil, duramente atingido pela Crise do Petróleo, que gerou um expressivo aumento do preço desta matéria-prima e alterou o comportamento da balança comercial brasileira, que passou a registrar um grande déficit.

Entretanto, os estudos sobre o II PND marginalizam a importância da diplomacia para atingir os objetivos propostos no plano, assim como parte da bibliografia sobre o Pragmatismo Responsável não leva a nova estratégia econômica como fator relevante para a

ação externa brasileira. Autores como Spektor (2004), que busca justamente falar das principais causas do Pragmatismo, falam de uma perspectiva mais ampla da economia, deixando de lado o caráter inovador do II PND. Há também aqueles, como Souto Maior (2006), que falam apenas do comportamento da economia no período pré-1974, se concentrando nas ações externas empreendidas pelo Itamaraty. Há também o caso de Gonçalves e Miyamoto (1993), que apesar de defenderem a idéia de que a política externa de Geisel representa uma ruptura com as políticas anteriores, não se focam no papel exercido pela política econômica.

Isto ocorre a despeito das inúmeras referências feitas no II PND tanto às restrições externas que estavam sendo impostas à economia brasileira naquele momento, evidenciadas pelo grande impacto da Crise do Petróleo no país, como também ao cenário internacional como um todo, sendo descrita a distensão da Guerra Fria e as conseqüências dela para a ação externa brasileira. Da mesma forma, o plano também dá orientações de como deve ser o comportamento internacional do Brasil, citando a necessidade de uma maior diversificação das nossas relações externas. Considerando isto, esta monografia assume a hipótese de que a estratégia econômica proposta no II PND representou um papel relevante na formulação e aplicação do Pragmatismo Responsável.

Em perspectivas teóricas, este trabalho levará em consideração três abordagens que dão relevância ao papel dos atores internos na formulação e aplicação da política externa. Inicialmente, para a descrição das causas mais freqüentemente citadas na literatura, será utilizado o referencial proposto por Klaveren (1984) e Hermann (1990). O segundo também terá o papel de melhor compreender a mudança de política externa que se substanciou no Pragmatismo Responsável, o que será mais abordado no capítulo referente ao tema.

Primeiramente, Klaveren (1984) separa então a influência das variáveis externas e internas na análise da formulação da política exterior, porém alerta que muitas vezes o peso das variáveis externas é exagerado pela literatura, que por vezes dá pouca relevância aos acontecimentos internos do país. Assim, ele discorre sobre as diversas abordagens que explicam a influência dessas variáveis sobre o comportamento externo do país: há a abordagem do *sistema internacional*, que privilegia a análise do impacto que as mudanças do sistema internacional têm sobre os países latino-americanos, levando em consideração especialmente fatos econômicos e políticos. O autor aponta, entretanto, que pode haver certa negligência no que se refere à importância das variáveis internas. A segunda vertente é a da *política de poder*, segundo a qual as ações dos outros Estados são os principais fatores que

condicionam a tomada de decisão na política externa de um país. A terceira abordagem é a da *dependência*, que inclui por sua vez diversos tipos de análise, e se foca na interação entre as estruturas internas e externas dos países. Entretanto, por não ser propriamente dita uma teoria de relações internacionais, se propõe apenas uma orientação genérica para o estudo da política externa dos países dependentes. Por fim, a corrente da *dependência externa* propõe que há cumplicidade na política externa dos países economicamente dependentes em relação ao dominante, justamente devido a pressões econômicas. Entretanto, tal asserção não se mantém no caso da América Latina, pois há farta evidência de Estados dependentes cujas políticas externas não são alinhadas com o país dominante.

No que se refere às fontes domésticas para a formulação da política externa, o autor as divide em quatro categorias: a perspectiva da *orientação do regime* leva em consideração as características internas estruturais, podendo ser elas políticas ou econômicas. Quanto à política, os estudos buscam apontar as diferenças entre um governo democrático e um governo autoritário para a formulação da política externa, enquanto a vertente econômica busca estudar a ligação entre o modelo de desenvolvimento proposto e o papel da diplomacia para se chegar a este objetivo. A segunda abordagem, da *tomada de decisões e política doméstica* é semelhante à anterior, mas desagrega mais o quadro político interno, não mais supondo que a formulação da política externa é feita por poucos indivíduos. Já perspectiva da *política burocrática* foca-se mais no papel das interações internas como formadoras da política externa, como a competição entre os diversos organismos estatais. Por fim, a abordagem da *liderança* foca-se no papel exercido pelo presidente na formulação da política externa.

Por sua vez, Hermann (1990) separa os diferentes tipos de alteração que a política externa pode sofrer, sendo eles: *mudança de ajuste*, que se refere a alterações no nível de esforço feito por um país para atingir o objetivo proposto; *mudança de programa*, quando a diplomacia altera os meios pelos quais persegue um objetivo; *mudança de objetivo*, quando a própria meta a ser buscada pela ação externa do Estado é alterada; e, por fim, a *mudança na orientação internacional* da política externa, que ocorre quando muda o próprio papel do país no cenário internacional, fazendo com que os objetivos e formas de atuação sejam revistos. Após isto, o autor define que uma “grande mudança” na política externa se dá apenas nos três últimos casos (HERMANN, 1990, p. 5-6). Entretanto, deve-se perceber que o autor não considera que muitas vezes as mudanças ocorrem de forma gradual, em um processo que toma algum tempo. Dessa forma, há de se ter algum cuidado ao seguir tais classificações.

Após examinar quatro campos de estudo com contribuições para sua proposta – sistemas políticos domésticos, tomada de decisões pela burocracia, cibernética e aprendizado –, Hermann lista quatro principais causas para mudanças na política externa. A primeira delas é a *mudança dirigida pelo líder*, na qual um dos formuladores de política do governo impõe a sua visão da reorientação que o regime deve seguir, enfatizando que ele deve ter o poder necessário dentro do governo para compeli-lo a trocar o rumo da política externa. Há também a *mudança por apoio da burocracia*, que se refere a quando determinado setor do governo defende um redirecionamento da política externa, ao contrário de um único líder (HERMANN, 1990, 10-12).

A terceira visão, chamada de *reestruturação doméstica*, aborda o papel dos grupos de sustentação do governo, que passam a defender uma mudança na ação externa do país, ou então a própria alteração no grupo de sustentação, cujos novos membros emergem com novas visões a respeito da política externa nacional. Por fim, há a interpretação que enfatiza o papel dos *choques externos*, que alteram a visão dos formuladores de política a partir da ocorrência de mudanças dramáticas no ambiente externo. Entretanto, o próprio autor observa que tais causas não agem necessariamente separadas entre si, e que mais provável é a ocorrência delas em conjunto, e nesses termos que elas serão consideradas pelo presente trabalho (HERMANN, 1990, p. 12-13).

Por outro lado, será também considerado também o referencial proposto por Putnam, que discorre sobre a relação entre a diplomacia e a política doméstica, propondo um modelo de jogo de dois níveis. Este modelo será utilizado como forma de melhor compreender as negociações internacionais das quais o Brasil participou durante o governo Geisel (PUTNAM, 1988, p. 432-433).

Segundo Putnam, as negociações internacionais podem ser concebidas como um jogo de dois níveis, ou seja, no plano interno há atores pressionando o governo a adotar medidas que atendam aos seus interesses, enquanto no plano externo o governo busca satisfazer as pressões domésticas, ao mesmo tempo em que se tenta minimizar as conseqüências adversas de mudanças externas. Desta forma, políticas que seriam desejáveis em um dos planos podem não sê-lo no outro, gerando uma necessidade de haver consistência entre as políticas adotadas em ambos os cenários (PUTNAM, 1988, p. 433-434).

O autor define então por “win-set” o conjunto de medidas possíveis de ser aprovada no plano interno (nível I) que é levado à discussão nas negociações internacionais (nível II). Tal medida é essencial, na medida em que maiores “win-sets” geram maior probabilidade de

sucesso nos acordos, mas, por outro lado, também diminuem as possibilidades de barganha do país, e assim diminuem as suas vantagens em realizar acordos.

A explicação para o primeiro fenômeno é que, para o sucesso de um acordo, deve obrigatoriamente haver sobreposição entre os “win-sets” dos países envolvidos e, dessa forma, quanto maior eles forem, maior a chance de haver acordo. Uma importante observação se refere à possibilidade de defecção, ou seja, de não-cumprimento no nível I daquilo que foi negociado. Isto pode ser dar tanto voluntariamente, a partir da idéia de que não há uma força coercitiva que faça o governo cumprir o combinado, como involuntariamente, que ocorre quando o governo não consegue obter o apoio interno necessário para a aplicação das medidas (PUTNAM, 1988, p. 438-439).

Já o segundo fenômeno ocorre quando um país possui um “win-set” mais amplo, e outro um mais diminuto. Nesse caso, o país com “win-set” maior conseguirá encaixar as reivindicações do outro com mais facilidade do que o contrário, o que gera maiores ganhos ao país com “win-set” menor (PUTNAM, 1988, p. 440-441). Cabe destacar, entretanto, que o autor marginaliza a importância da capacidade dos Estados na definição de qual deles obterá maiores ganhos, na medida em que aquele com maior projeção de poder tende a obter melhores resultados.

Os “win-sets” dependem basicamente de três fatores: (1) coalizões e preferências no nível II; (2) instituições do nível II; (3) as estratégias dos negociadores no nível I. O fator 1 depende de teorias sobre as preferências dos atores domésticos, mas genericamente considera que países com menor necessidade de cooperação internacional terão menores “win-sets”. Ainda, considera-se que o “win-set” aumenta quando se lida com um grupo interno de opinião relativamente homogênea, na medida em que grupos heterogêneos requerem um delicado equilíbrio para sua satisfação, reduzindo o tamanho do “win-set”.

Já o fator 2 se refere aos procedimentos necessários para a aprovação interna do acordo. Assim, países em que se deve obter uma maioria relativamente alta tem um “win-set” menor, pois devem satisfazer uma variedade maior de atores. É importante ainda considerar a natureza do governo, pois aqueles que possuem maior autonomia têm um “win-set” maior que os demais. Por fim, o fator 3 é relativo à dicotomia pela qual passam os negociadores, que têm de considerar que um “win-set” maior diminui os ganhos obtidos, enquanto um “win-set” menor dificulta a realização do acordo, mas aumenta os possíveis benefícios.

Tal teoria auxilia na explicação proposta por este estudo da política externa do governo Geisel na medida em que incorpora a influência dos atores do nível II, fazendo assim com que uma mudança na estratégia destes tenha impacto nas atividades diplomáticas. De tal modo, como será explicitada no decorrer desta monografia, a mudança na ênfase do desenvolvimento brasileiro ocorrida em 1974, no nível I, leva a alterações na política externa, aplicada no nível II.

Tendo em mente estas observações, o presente trabalho tomará as observações de Klaveren (1984) para guiar a sua divisão interna, levando em consideração a *perspectiva sistêmica* no que se refere ao papel das forças externas no desenvolvimento da formulação do Pragmatismo Responsável. No plano interno, o foco será na *orientação do regime*, considerando a sua característica autoritária, mas, principalmente, a sua relação com o modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil, chegando-se assim ao objetivo do trabalho, que é analisar a importância do II PND para a formulação do Pragmatismo Responsável, enquadrando-se na categoria de *política doméstica*.

Para tal fim, serão analisadas no primeiro capítulo as variáveis internas e externas consagradas na literatura como principais determinantes do Pragmatismo Responsável, como a Crise do Petróleo de 1973, o período de *détente* da Guerra Fria e, internamente, tanto o grande crescimento econômico conhecido por “milagre brasileiro” como o processo iniciado por Geisel de abertura política. No capítulo seguinte, será analisado o II PND, a estratégia econômica por ele simbolizada, tanto a partir do próprio documento quanto a partir das interpretações feitas por autores consagrados, de forma a identificar as principais necessidades de comportamento externo que ele impunha. Em seguida, abordaremos o Pragmatismo Responsável em si, a matriz de política externa por ele representada, e as suas principais realizações. Por fim, através da comparação entre os objetivos do II PND e os meios necessários para a sua concretização com a matriz e as realizações do Pragmatismo Responsável, se chegará à conclusão sobre de que maneira ambas as políticas se relacionaram durante o governo Geisel.

## 2. OS CONDICIONANTES EXTERNOS E INTERNOS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NOS ANOS 1970

### 2.1. *Condicionantes externos*

#### 2.1.1. A Dinâmica da Guerra Fria e os seus Efeitos sobre a América Latina

Logo após a derrota do Eixo na II Guerra Mundial, emergiu um novo conflito mundial, que se deu entre as duas grandes potências vitoriosas na guerra. Nesse momento houve então uma divisão desigual do mundo, na qual a maior parte continuava sendo capitalista, na esfera de influência dos Estados Unidos, enquanto as imediações da União Soviética passaram ao controle do Kremlin. Dessa forma, a América Latina se situava sob domínio dos Estados Unidos, com todos os países (à exceção da Argentina), já tendo definido o seu lado ainda durante a guerra.

Ainda na década de 40, o governo Truman negociou com os países latino-americanos a criação de dispositivos que, na prática, garantiam e legitimavam o alinhamento destes países com os Estados Unidos, sendo estes o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e a Organização dos Estados Americanos (OEA). A idéia dos países latino-americanos era obter em troca a cooperação econômica dos Estados Unidos, vista como necessária para a superação dos graves problemas econômicos e sociais enfrentados. Entretanto, na prática este objetivo não foi atendido, pois as energias estadunidenses estavam voltadas para os principais palcos da Guerra Fria, em especial a Europa, atendida com os vultosos recursos do Plano Marshall, assim como o Oriente, que teve na Coreia e no Japão importante ajuda militar e econômica dos Estados Unidos (VIZENTINI, 1990, p. 51-52; CERVO, 2001, p. 112-115).

É importante citar que tanto na política interna como na política externa estadunidense o perigo gerado pela União Soviética era demasiado em relação ao que ela realmente representava, visto que ainda lutava para se recuperar dos grandes danos gerados pela II Guerra. Entretanto, tal alarde contribuía decisivamente para que os Estados Unidos obtivessem maior controle político e econômico sobre os outros países capitalistas, tanto sobre os europeus como sobre a periferia. (VIZENTINI, 1990, p. 27; HOBBSAWM, 1995, p. 227-234).

Desta forma, quando a frustração na América Latina com a falta de resultados do alinhamento aos Estados Unidos fez com que governos com projetos de desenvolvimento mais autônomo chegassem ao poder, ameaçando interesses econômicos dos Estados Unidos,

estes reagiram na forma de fortes pressões, como no Brasil, ou até mesmo intervenções nestes países, como ocorreu na Guatemala, ambos ocorrendo em 1954. Em território brasileiro, isto, juntamente com fortes protestos de setores da sociedade descontentes com os rumos que vinham sendo tomados pelo governo, acabou levando ao suicídio de Getúlio Vargas, e à posterior assunção de presidentes que não confrontavam o capital estadunidense. Já na Guatemala, com apoio da CIA, foi retirado à força o governo de Jacobo Arbenz, que havia ameaçado interesses da United Fruit Company, com o pretexto de evitar o crescimento do bloco soviético, visto que havia sido assinado um contrato de compra de armas junto à Tchecoslováquia. Na seqüência, foi apoiada a instalação de uma junta militar que desfez a maioria das reformas feitas pelo governo anterior (VIZENTINI, 1990, p.52; KEYLOR, 1992, p.325-326).

Por outro lado, segundo Vizentini,

o desengajamento militar que se seguiu à Guerra da Coréia, a Conferência de Genebra – reduzindo a tensão na Indochina –, a emergência do Terceiro Mundo nas relações internacionais, a consolidação e as transformações no campo socialista, a obtenção de um relativo equilíbrio nuclear nos primeiros cenários da Guerra Fria – agora estabilizados – e a recuperação econômica da Europa Ocidental e Japão, contribuíram para o estabelecimento de uma conjuntura de *détente*. (VIZENTINI, 1990, p.39.)

Esse período de *coexistência pacífica* gerou então certo afrouxamento nas pressões sobre a América Latina, que, por sua vez, continuava a reivindicar auxílio para a execução de um projeto de desenvolvimento ao mesmo tempo em que as populações locais exigiam melhores condições de vida.

Nesse contexto, houve a revolução cubana e vitória das tropas de Fidel Castro sobre o governo pró-Estados Unidos de Fulgêncio Batista, em 1961, que gerou importantes mudanças na política estadunidense para a América Latina. A resposta inicial foi a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento, que rompeu com a tradição de o governo dos Estados Unidos indicar que apenas recursos privados seriam direcionados para o desenvolvimento da América Latina. Entretanto, a principal consequência se deu com administração Kennedy, que criou o programa “Aliança para o Progresso”, que consistia em um grande fundo destinado a auxiliar no combate às mazelas sociais na América Latina. Dessa forma, pretendia-se conter a onda antiestadunidense que se fazia presente no continente, contrariando a tese anteriormente em voga, segundo a qual este combate deveria se dar por aspectos “político-repressivos”, ao invés de auxílio econômico (VIZENTINI, 1990, p. 53; KEYLOR, 1992, p. 326-328).

Contudo, o desdobramento da situação cubana levou a uma seqüência de fatos que alterou essa estratégia. O fracasso da tentativa de derrubar o regime cubano no desembarque



na Baía dos Porcos, o rompimento de relações com este país e a sua aproximação com a União Soviética levaram a uma situação extrema, quando foram instalados mísseis nucleares soviéticos em Cuba. As negociações acabaram decidindo pela sua retirada, em troca do compromisso estadunidense de não invadir a ilha, mas houve então uma mudança na política externa dos Estados Unidos para a América Latina, com a volta das pressões sobre os governos com projetos autônomos de desenvolvimento, que ameaçando assim os interesses estadunidenses. Assim, houve por parte do governo dos Estados Unidos o esvaziamento da “Aliança para o Progresso” e apoio direto às ditaduras que foram instaladas no Brasil, em 1964, e na República Dominicana, em 1965 (VIZENTINI, 1990, p. 53-56; KEYLOR, 1992, p. 423-424; CERVO, 2001, p. 134-138). Conforme Cervo,

aos poucos, o governo de Kennedy deixava de lado suas eloqüentes pregações democráticas, aplicando apenas um critério para suas relações com a América Latina: “tal regime, seja qual for a sua natureza, nos favorece? Então, ajudemo-lo, a despeito de quaisquer críticas que isso provoque” (CERVO, 2001, p. 134-138).

Este avanço da política estadunidense também se deu devido à tentativa cubana de fomentar revoluções nos outros países da América Latina, na tentativa de romper o seu isolamento no continente. Todavia, os grupos criados com este fim não tiveram sucesso, sendo rapidamente esmagados pela união dos interesses das elites locais e do capital estrangeiro. O símbolo do fracasso destas tentativas de revoluções foi a morte de Che Guevara, na Bolívia, em 1968 (VIZENTINI, 1990, p. 70-71).

Em um ponto de vista global, situações novas, tais como o aumento da expressão política e econômica do Terceiro Mundo, a obtenção de um relativo equilíbrio nuclear estratégico entre Estados Unidos e União Soviética, o grande boom da economia da Europa e do Japão, que passavam a concorrer economicamente com os Estados Unidos e as crises existentes dentro do bloco socialista geraram um novo momento no cenário internacional. As duas superpotências adotaram um comportamento de *détente* nas suas relações diretas, de forma a não aumentar as diversas tensões já existentes em ambos países (VIZENTINI, 1990, p. 57-60).

É importante ainda lembrar que enquanto os Estados Unidos viam a sua supremacia, antes indiscutível, passar por um momento de crise, com a perda de espaço econômico para outros países, a União Soviética também enfrentava um período de crise interna, em especial devido à ruptura com a China e à crescente insatisfação de outros países de dentro do bloco soviético. Os maiores exemplos foram a Tchecoslováquia, que em 1968 tentou reformular o socialismo local, e foi reprimida por tanques do Pacto de Varsóvia, e a Romênia, que não se

contentava com o papel de mero fornecedor de matérias-primas, que era o designado por Moscou. Dessa forma, para ambas as potências não era interessante que houvessem novas animosidades entre elas, num momento em que encontravam dificuldades dentro de seus próprios blocos (BOERSNER, 1996, p.227-229).

Então, houve um afrouxamento das relações no principal palco da Guerra Fria, a Europa, em especial entre as Alemanhas. Com a vitória da social-democracia na Alemanha Ocidental, em 1966, houve uma mudança na política externa desse país, que antes recusava a divisão do país, passando a aceitar as fronteiras existentes com os países do bloco socialista, aumentando assim a cooperação política e econômica, com o fim de obter pela abertura destes laços a reunificação do país. Entretanto, tal política deveria também ser adotada pelos países do Leste Europeu, que por sua vez era ditada por Moscou. Os soviéticos inicialmente resistiam a esta aproximação, pois tinham a idéia de que os regimes socialistas do Leste Europeu não eram fortes o suficiente para suportar uma investida ocidental, e estes eram vitais para a segurança do país. Idéia semelhante também existia nos Estados Unidos, que ainda mantinham diversas tropas estacionadas na Europa (KEYLOR, 1992, p. 351-354).

Entretanto, a Guerra do Vietnã fez com que se passasse a ver as tropas do país na Europa como tendo um custo alto demais, e tal idéia era compartilhada pelos líderes europeus, que teriam de aumentar seus gastos militares para substituir as tropas estadunidenses na região, caso estas fossem retiradas. Já pelo lado da União Soviética, o rompimento da aliança com a China em 1963 e a progressiva deterioração das relações entre ambos os países, culminando em disputas fronteiriças em 1969, fez com que passasse a ser interessante para o país fechar um dos fronts da Guerra Fria, se concentrando apenas na sua fronteira sul. Além disso, os países europeus cada vez se queixavam mais da divisão do trabalho existente entre o bloco socialista, e a ampliação dos laços com a Europa Ocidental lhes abriria novas oportunidades de crescimento econômico. Assim, após a Conferência de Helsinki, foi acordada a abertura do Leste Europeu ao comércio e investimentos externos, em troca da confirmação por parte dos europeus ocidentais das fronteiras existentes (KEYLOR, 1992, p. 355-358).

Outro acontecimento de crucial importância foi a Guerra do Vietnã, iniciada em 1960, quando guerrilhas passaram a agir após a não-realização de eleições no Vietnã do Sul, capitalista. Para não deixar o país unificar-se a partir do Norte, tornando-se comunista, os Estados Unidos passaram a enviar ajuda econômica e militar ao Vietnã do Sul, inicialmente na forma de conselheiros militares, evoluindo a partir da metade da década para centenas de

milhares de combatentes. Entretanto, mesmo com quase 600 mil soldados, a guerra mostrava-se cada vez mais como impossível de ser ganha, e aumentava a oposição interna, tanto devido ao envio de soldados como ao crescente nível de gastos realizados para manter as operações. Com a eleição de Nixon, aos poucos os soldados foram sendo retirados, apesar da manutenção dos bombardeios no Norte, até que em 1973 foi realizado um acordo, que previa a total retirada das tropas estadunidenses (VIZENTINI, 1992, p. 64-66; KEYLOR, 1990, p. 391-394).

Conforme Vizentini,

a primeira derrota militar americana atingiu em cheio o país, gerando a *síndrome do Vietnã*, que o retraía temporariamente nas relações internacionais. À crise econômica associava-se o gosto amargo da derrota militar, da consciência dos crimes perpetrados, dos problemas sociais internos – desajustados, drogados, mutilados –, bem como a descrença política gerada pelo escândalo *Watergate*, responsável pela queda de Nixon. O Terceiro Mundo e seus conflitos pareciam complicações em que os Estados Unidos não deveriam intervir. Carter assumiria o poder em 1977 articulando uma política de defesa dos direitos humanos e não interferência nos assuntos internos de outros países (VIZENTINI, 1990, p. 66).

Tal retraimento dos Estados Unidos no Terceiro Mundo, o estabelecimento da *détente* com a União Soviética, incluindo o relaxamento da tensão na Europa, assim como o fato de a maioria dos governos latino-americanos não terem tendência pró-comunistas – Salvador Allende havia sido derrubado em 1973 –, fez com que a América Latina se visse relativamente livre dos grandes constrangimentos impostos pelos Estados Unidos desde a Segunda Guerra Mundial. Isso também se deu pelo grande salto no crescimento econômico da região, que levou a uma diversificação dos laços comerciais. Assim, abriu-se a possibilidade de políticas externas mais autônomas fossem buscadas, assim como no período pré-Crise dos Mísseis, no início da década de 60, sem que houvesse referência às tradicionais preocupações securitárias dos Estados Unidos (KEYLOR, 1992, p. 425-427).

Exemplos dessa maior liberdade propiciada pelo retraimento dos Estados Unidos foram México, que pôde implantar um projeto nacional de esquerda, “de grande sensibilidade social” e que reiniciou a reforma agrária, além de fortalecer organizações camponesas e trabalhadoras; e a Venezuela, que aproveitou os grandes recursos obtidos com a venda do petróleo para criar uma situação de pleno emprego, assim como criou uma política de desenvolvimento industrial e tecnológico. Em suas políticas externas, ambos os países se caracterizaram por se alinharem ao Terceiro Mundo, se distanciando dos Estados Unidos. Nota-se, entretanto, que as ditaduras existentes no Cone Sul do continente tiveram grande influência sobre os seus vizinhos, de forma que estes, apesar de não sofrerem as tradicionais pressões por parte dos Estados Unidos, as sofriam das ditaduras vizinhas. Desta forma,

evitou-se um movimento esquerdista mais forte na América do Sul (BOERSNER, 1996, p. 239-241; VIZENTINI, 1990, p. 70-75).

O restante da década de 70 foi marcada pela eleição de Jimmy Carter à presidência dos Estados Unidos, eleito sob uma plataforma de não-intervenção nos assuntos internos de outros países e fomento à democracia. Entretanto, tal proposta teve vigência apenas no início de seu mandato, pois a crise econômica interna deteriorava a situação do presidente, que passou a adotar políticas contraditórias, como o reinício da corrida armamentista com a União Soviética, que acabaria sendo deflagrada na década seguinte. Por outro lado, em relação à América Latina prevaleceu a corrente “liberal” em relação à “repressiva”, e as pressões realizadas sob os países foram no sentido de suavizar ou dismantelar as ditaduras então existentes (BOERSNER, 1996, p. 241-245).

### 2.1.2. Os Anos Dourados e o seu Desmantelamento nos anos 70

A década de 1970 é a primeira das “Décadas de Crise” que Hobsbawm caracteriza como “a era em que os Estados nacionais perderam seus poderes econômicos”, e ela se sucedeu a um dos períodos de maior crescimento e prosperidade econômica da História (HOBSBAWM, 1995, p. 398). Veremos então quais foram as bases sob as quais tal período se ergueu e quais os motivos para a sua dissolução, de forma a melhor compreender os desafios que a realidade econômica internacional propunha em meados dos anos 70.

Tabela 1 – Indicadores da Economia Mundial (% a.a.)

Indicadores	1950-60	1960-70	1970-80
PIB Total	4,2	5,3	3,6
Comércio Mundial <sup>1</sup>	6,5	8,3	5,2
Taxas de Juros (Longo Prazo) <sup>2</sup>			
Nominais	3,7	5,1	8,2
Reais	1,2	2,4	0,3
Índice de Preços (IPC)	2,5	2,7	7,9

<sup>1</sup> Exportações

<sup>2</sup> Médias ponderadas para Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha e França

Fonte: CARNEIRO, 2002, p. 48.

Como foi dito, os trinta anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial foram caracterizados por um notável ciclo de crescimento e prosperidade econômica não só no mundo desenvolvido, mas também tendo reflexos na periferia (Tabela 1). As explicações para esta *Idade Dourada* muitas vezes se concentram no papel da difusão de tecnologias pelo

mundo desenvolvido, em especial a partir dos Estados Unidos. Entretanto, para Hobsbawm ela se deu principalmente a partir de uma substancial reforma do capitalismo, que passou a sofrer um alto nível de intervenção por parte dos governos, que ainda tinham em mente as terríveis conseqüências da crise do período entre - guerras. Estes governos assumiram também o compromisso de manter a economia em pleno emprego, gerando um mercado de massa para bens de consumo (HOBSBAWM, 1995, p. 263-4).

Outro fator relevante para explicar tal salto foi o avanço na divisão internacional do trabalho, que possibilitou um aumento da capacidade produtiva global, ainda que inicialmente se desse apenas nos países de Primeiro Mundo, visto que os países do bloco socialistas estavam isolados e os países de Terceiro Mundo “mais dinâmicos” buscavam alternativas autônomas de industrialização. Para se ter uma idéia da dimensão do aumento das trocas entre os países, o comércio mundial de manufaturas multiplicou-se por mais de dez em vinte anos após 1953 (HOBSBAWM, 1995, p. 264-5).

Tal reforma no capitalismo se deu principalmente pelo fato dos principais formuladores de decisão do período terem claro em suas mentes os catastróficos efeitos da Grande Depressão, incluído o surgimento da Alemanha nazista. Da mesma forma, havia também o risco do avanço da União Soviética caso as economias européias passassem novamente por uma crise de grandes dimensões. Assim, havia quatro coisas claras na cabeça de tais líderes: o impacto da Crise havia sido muito ampliado pela redução dos laços entre as nações; a necessidade de haver uma economia central, que pudesse liderar a construção e posterior estabilidade do sistema monetário internacional; o fracasso do liberalismo econômico; e, por fim, a importância de manter as suas economias em pleno-emprego (HOBSBAWM, 1995, p. 266-7).

Dessa forma, sob a liderança dos Estados Unidos, foram criadas instituições que teriam a responsabilidade de gerir o novo sistema internacional, tanto no campo político, através da ONU, como no campo econômico, através do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Mundial e do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). Os dois primeiros teriam a função de promover o investimento internacional e manter em funcionamento o sistema de taxas de câmbio fixas, enquanto o GATT teria a função de reunir periodicamente as principais nações do mundo para reduzir as tarifas comerciais, fomentando uma expansão nos intercâmbios entre os países.

O sistema monetário internacional estaria então baseado em taxas de câmbio fixas, mas que poderiam ser ajustadas em caso de fortes desequilíbrios no balanço de pagamentos

que não pudessem ser cobertos por empréstimos do FMI, e também permitia a existência de controles na movimentação de capitais, com vistas a dificultar a fuga de divisas que pudessem inviabilizar a estabilidade cambial. Nesse sistema, as moedas seriam fixadas em relação ao dólar, que por sua vez teria um preço fixado em relação ao ouro. Entretanto, segundo Eichengreen, o sistema já nasceu com grandes problemas, pois a incompatibilidade de visão entre os formuladores do sistema (especialmente Inglaterra e Estados Unidos) fez com que o FMI tivesse poucos recursos à sua disposição, além de não poder agir *antes* de crises cambiais, de forma a evitá-las, mas apenas quando elas já se manifestassem (EICHENGREEN, 2000, p. 131-142).

Apesar destas dificuldades, as previsões iniciais de que os Estados Unidos manteriam um perene superávit comercial com a Europa e as taxas de câmbio tivessem que estar sempre se ajustando não se confirmaram. Devido aos recursos aplicados na Europa através do Plano Marshall e os diversos gastos militares estadunidenses no exterior, a balança comercial dos Estados Unidos passou a ser deficitária, e passou a haver uma redistribuição de suas reservas para o resto do mundo. O problema é que este fluxo não se encerrou quando finalmente foi atingida a estabilidade cambial, em meados de 1949, mas continuaram a haver superávits comerciais de Europa e Japão junto aos Estados Unidos, que na década de 50 foram suficientes para que pudesse ser restaurada a conversibilidade na conta corrente<sup>1</sup>, mas na década seguinte passaram a ameaçar a estabilidade do sistema.

Isto se deu por duas características do Sistema Bretton Woods: primeiramente, ele permitia aos Estados Unidos, que tinham a principal moeda de reserva, acumular déficits contínuos no balanço de pagamentos, na medida em que havia demanda por dólares dos outros países, permitindo assim que o país “vivesse acima das suas posses”. Por outro lado, só era interessante para o resto do mundo acumular dólares se houvesse a garantia de sua conversão em ouro, e o crescimento das reservas denominadas em dólar fora dos Estados Unidos colocava em risco justamente essa garantia (EICHENGREEN, 2000, p. 156-160; GILPIN, 2001, p. 236-7; CARNEIRO, 2002, p. 51).

Apesar disto, as administrações Kennedy e Johnson (1961-1968) não tomaram atitudes que atacassem as causas desse problema, fortalecendo a sua conta corrente, e optaram por

---

<sup>1</sup> Apesar das intenções iniciais dos Estados Unidos de liberalizar o comércio internacional logo ao término da Segunda Guerra Mundial, a Europa se encontrava em situação fragilíssima economicamente, de forma que a tentativa realizada na Inglaterra de restaurar a conversibilidade, ou, vista de outra forma, a liberdade dos agentes de comercializar com outros países, resultou numa crise cambial. Assim, foi abrandada a disposição estadunidense de brigar por um livre-comércio no curto-prazo, passando a considerar necessária uma recuperação da economia européia para isto acontecer. Ver EICHENGREEN, 2000, cap. 3.

combater apenas os sintomas, através do aumento dos controles de capitais. O que salvou o sistema de Bretton Woods de cair antes foi a cooperação internacional. Através de acordos firmados na década de 60, os países europeus apoiaram a manutenção do sistema monetário, pois havia receio das conseqüências de sua quebra. Entretanto, o preço a ser pago tinha seus limites, e, em 1971, quando foi anunciado que França e Grã-Bretanha pretendiam trocar suas reservas por ouro, abandonando assim o “Gold Pool” formado na década anterior, os Estados Unidos cancelaram o seu compromisso de converter livremente dólares em ouro. Na seqüência, foi tentada uma desvalorização das moedas européias, que fizeram o sistema funcionar por mais dois anos, mas as suas inconsistências continuavam presentes, e em 1973 foi oficialmente terminado o Sistema de Bretton Woods, passando a haver um sistema de taxas de câmbio flutuantes (EICHENGREEN, 2000, p. 168-182; GILPIN, 2001, p. 238-239).

De outra forma, pode-se ver que tal desfecho foi causado pelo desgaste da hegemonia dos Estados Unidos sobre o restante do mundo, visto que Europa, Japão e até mesmo países de Terceiro Mundo obtiam cada vez maior importância econômica. Assim, um dos pilares do crescimento econômico do pós-Segunda Guerra, que era a liderança econômica dos Estados Unidos, na qual se baseava a estabilidade do sistema monetário internacional, desapareceu, e junto com ela houve também a redução nos níveis de cooperação entre as principais nações, dificultando um novo arranjo (HOBSBAWM, 1995, p. 279; GILPIN, 2001, p. 238-239).

Além disso, o crescimento no setor real da economia também dava mostras de estar no fim. O equilíbrio entre crescimento dos lucros e aumento nos salários, beneficiando tanto os empregadores como os empregados passou a ser ameaçado por um menor crescimento da produtividade, impedindo que tal regra pudesse se prolongar e as opções para contrabalançar este fato, que eram o aumento no comércio internacional e/ou aumento nos gastos públicos, também se mostraram ineficientes.

Por um lado, a divisão internacional do trabalho que se formou no pós-guerra dava sinais de exaustão, devido a “limitações tecnológicas, de mercado e de organização econômica a impedir a completa difusão do padrão do centro na periferia”. Por outro lado, o aumento dos déficits orçamentário não levou à volta do crescimento, pois os investimentos privados deixaram de reagir tão bem a eles, em especial devido à aceleração inflacionária e ao aumento dos juros (Tabelas 1 e 2) (CARNEIRO, 2002, p. 48-51).

Tabela 2 - Evolução das taxas de juros internacionais (% a.a.)

Ano	LIBOR Nominal <sup>1</sup>
1967	5,46
1968	6,36
1969	9,76
1970	8,76
1971	6,95
1972	5,97
1973	9,34
1974	11,17
1975	7,78
1976	6,24
1977	6,43
1978	9,16
1979	12,15

<sup>1</sup> *London Interbank Offered Rate*

*Adaptado de CAVALCANTI, Carlos Brandão. Transferência de Recursos ao Exterior e Substituição de Dívida Interna pro Dívida Interna. Rio de Janeiro: BNDES, 1988.*

Junto a isto, houve também o Choque do Petróleo, em 1973, quando os países-membros da OPEP, em decorrência do apoio dos Estados Unidos a Israel na Guerra do Yon Kippur, resolveram elevar profundamente os preços do petróleo (Tabela 3), o que elevou a inflação e gerou uma deterioração nas contas externas no restante do mundo. Tal choque, caracterizado como “a maior (não violenta) transferência de riqueza da história humana”, teve seu efeito ampliado por vários fatores. Entre eles, a grande dependência internacional em relação ao petróleo proveniente do Oriente Médio; a elevada fatia que tal combustível ocupava na estrutura de consumo de energia dos países desenvolvidos; e o grande crescimento experimentado pelas economias da Europa e do Japão nos anos imediatamente anteriores à crise (VELLOSO, 1988, p. 153-164).



Tabela 3 - Evolução dos preços do petróleo (US\$/barril)

Ano	Preço
1971	2,03
1972	2,29
1973	3,05
1974	10,73
1975	10,73
1976	11,51
1977	12,39
1978	12,70
1979	17,25

Fonte: OPEC's Annual Statistical Bulletin, 2002.

Disponível em [http://www.opec.org/opec\\_web/en/publications/202.htm](http://www.opec.org/opec_web/en/publications/202.htm), <acesso em 25 de Novembro de 2010>.

Entretanto, os países desenvolvidos ainda puderam elevar o preço dos seus produtos a serem exportados, enquanto a periferia teve de absorver a maior parte destes custos, visto que seus produtos de exportação, em sua maioria commodities agrícolas, tinham o preço definido pelo comércio internacional, que se encontrava em declínio. Por exemplo, dos US\$ 6,2 bilhões que o Brasil teve de déficit na conta corrente em 1974, US\$ 2 bilhões se deveram ao aumento no preço do petróleo, enquanto US\$ 1,5 bilhão se deveu ao aumento no preço dos produtos importados (CARNEIRO, 2002, p. 53-54; FISHLOW, 1988, p. 150; VELLOSO, 1988, p. 163).

Ainda houve um crescimento na taxa nominal de juros, evidenciado na tabela 2. Conforme Carneiro, apesar dos juros reais permanecerem estáveis, só crescendo no Choque dos Juros do final da década,

a elevação da taxa de juros nominal, decorrente da ampliação das taxas de inflação nos países centrais, também teve, para os subdesenvolvidos, um significado particular. Na prática, como os preços das exportações desses países declinaram, o aumento dos juros teve para eles um caráter real. Ou seja, uma carga de juros constante passou a requerer, para seu pagamento, um maior volume de exportações (CARNEIRO, 2002, p. 54-55).

Por fim, ainda houve uma mudança fundamental na economia global, que foi o surgimento do mercado de *euromedas*, ainda na década de 60, mas que sofreu um grande

aumento após o Choque do Petróleo. Tal mercado surgiu inicialmente a partir do acúmulo de dólares na Europa, conforme visto anteriormente, junto com a alta regulamentação do mercado financeiro dos Estados Unidos. Frente a isto, criou-se um mercado de aplicações financeiras em alguns centros globais, tais como Londres, onde se poderia fazer operações a taxas de juros livres, e que foram muito utilizadas nos anos 70, pois os países árabes, com grandes superávits em seus balanços de pagamentos decorrentes do aumento dos preços do petróleo, ali investiram seu excesso de divisas. Entretanto, de forma a proteger os bancos, foram criadas inovações tais como as taxas de juros flutuantes, que mais tarde gerariam crises nos países da América Latina. Outra importante consequência foi que o sistema monetário e o sistema financeiro se integraram, ou seja, os movimentos internacionais de capitais passaram a influenciar decisivamente no comportamento das taxas de câmbio, que passaram a ser flutuantes (CARNEIRO, 2002, p. 52-53; HOBSBAWM, 1995, p. 272-273; GILPIN, 2001, p. 239-240).

No restante da década de 70, a combinação de alta nos preços do petróleo com instabilidade cambial gerou uma alta inflação nos países desenvolvidos, que responderam com políticas econômicas restritivas, gerando uma crise de um patamar não visto desde a década de 30. Entretanto, mesmo com a volta das tradicionais políticas keynesianas, não houve redução do desemprego, que se estabilizou em níveis considerados altos para os padrões anteriores, ao mesmo tempo em que a inflação também se mantinha em níveis elevados, caracterizando o fenômeno conhecido como “estagflação”. Assim, a década de 70 no pós-73 conheceu políticas econômicas relativamente ineficazes, que foram a semente para o retorno dos economistas liberais aos governos dos países de Primeiro Mundo, em especial Estados Unidos e Inglaterra (VELLOSO, 1988, p. 191-203).

## **2.2. *Condicionantes Internos***

### **2.2.1. A Economia Brasileira e o “Milagre Econômico”**

O “milagre econômico” brasileiro se deu no final dos anos 60 e início dos anos 70, quando o Brasil atingiu taxas de crescimento inéditas em sua história, aliadas a um bom desempenho das principais variáveis econômicas, tais como inflação e balanço de pagamentos (Tabela 4). Para entender melhor o que o “milagre” significou e os desafios que ele gerou ao seu término, será necessário retroceder um pouco na história da economia brasileira.

O processo de industrialização nacional iniciou-se na década de 30, quando Getúlio Vargas assumiu o poder após a Revolução de 30, num quadro de forte crise externa, que

prejudicava o principal produto brasileiro de exportação, o café. Nesse contexto, foram tomadas medidas intervencionistas que seguraram o preço do café num patamar aceitável, mas as divisas obtidas com a sua exportação foram redirecionadas para o fomento da indústria nacional, com a idéia de que o crescimento econômico do país deixasse de depender tanto da evolução dos preços do café no mercado internacional (FONSECA, 2003, p.269-272).

Tal projeto foi aprofundado durante o Estado Novo, quando o governo teve à sua disposição mais poder para criar mecanismos de incentivo à industrialização do país, apesar de ocasionalmente incorrer em crises cambiais que dificultavam o crescimento econômico. Nesse sentido, a Segunda Guerra Mundial foi benéfica, pois acelerou as exportações do país e deu condições para o Brasil barganhar junto aos Estados Unidos a construção da siderúrgica de Volta Redonda, essencial para a continuidade do desenvolvimento industrial. Com o fim da Guerra, que precipitou a saída de Getúlio Vargas do poder, o General Dutra assumiu como presidente, mas apesar da crise cambial gerada pela adesão ao acordo de Bretton Woods, houve manutenção do Processo de Substituição de Importações (FONSECA, 2003, p.272-274; MOURA, 1980).

Com a volta de Getúlio ao poder, em 1951, o projeto desenvolvimentista ganhou mais força, mas o contexto interno e externo não lhe foi favorável, pois os Estados Unidos se negaram a financiar os projetos idealizados pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, e Vargas ainda foi submetido a muitas pressões a partir da criação da Petrobrás. Ao mesmo tempo, piorava a crise cambial no país, e protestos de vários setores da sociedade, incluindo pressões provenientes dos Estados Unidos, acabaram resultando no suicídio de Vargas. Apesar disso, quase completou-se o processo de substituição de bens não-duráveis na economia brasileira, abrindo as portas para a etapa seguinte, que poderia ser a substituição de bens de capital e intermediários, de forma a ampliar o mercado interno, ou então optar pela substituição dos bens de consumo duráveis, que foi a opção escolhida pelo governo seguinte, de Juscelino Kubitschek (FONSECA, 2003, p. 274-278).

Isto se deu através do Plano de Metas, que previa pesados investimentos públicos e privados tanto na indústria como na infra-estrutura do país, elevando em alto grau a participação do setor industrial na composição do PIB brasileiro, em detrimento do agropecuário. A sua proposta consistia em superar os pontos de estrangulamento da economia brasileira, que enfrentava periodicamente crises cambiais em decorrência da necessidade de importar bens de capital e bens duráveis que propiciassem a continuidade do crescimento econômico (VILLELA, 2005, p. 47-52).

Tabela 4 – Evolução do PIB e Inflação do Brasil (1960 – 1974)

Ano	Inflação <sup>1</sup> (% a.a.)	Varição do PIB <sup>2</sup> (% a.a.)
1950	12,4	6,80
1951	12,3	4,90
1952	12,7	7,30
1953	20,5	4,70
1954	25,9	7,80
1955	12,2	8,80
1956	24,6	2,90
1957	7,0	7,70
1958	24,4	10,80
1959	39,4	9,80
1960	3,5	9,40
1961	47,8	8,60
1962	51,6	6,60
1963	79,9	0,60
1964	92,1	3,40
1965	34,2	2,40
1966	39,1	6,70
1967	25,0	4,20
1968	25,5	9,80
1969	19,3	9,50
1970	19,3	10,40
1971	19,5	11,34
1972	15,7	11,94
1973	15,6	13,97

<sup>1</sup>: Giambiagi, 2005.

<sup>2</sup>: IpeaData. Disponível em [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br).  
<acesso em 26 de novembro de 2010>.

Foi nesse período também que o planejamento econômico foi institucionalizado no Brasil, iniciando uma série de planos econômicos que iria até o final da década de 70. Apesar disto, não havia previsão no plano em relação às fontes de financiamento para os investimentos realizados, e ao final estas acabaram vindo da expansão monetária, elevando a inflação no país acima do que havia sido previsto (VILLELA, 2005, p. 55-59).

Esse custo acabou sendo sentido pelos governos seguintes, de Jânio Quadros e João Goulart, no início da década de 60. Inicialmente, o plano de Jânio era sanear as finanças

nacionais, mas sua renúncia fez com que o vice, Jango, assumisse o cargo, o que foi viabilizado apenas pela troca do presidencialismo pelo parlamentarismo, visto que Jango representava as forças trabalhistas e não era bem visto por setores da população, entre os quais os militares. Mesmo quando houve vitória do presidencialismo em um plebiscito, o seu governo não teve muito espaço para ação, criando uma política econômica oscilante, que não resolvia nem o problema da inflação e das contas do governo nem gerava crescimento econômico, e quando finalmente pendeu para a esquerda, acabou levando ao golpe militar que depôs o presidente em 1964 (VILLELA, 2005, p. 59-64; FONSECA, 2004).

A economia durante o período em que os militares estiveram no poder foi muito afetada pelo Programa de Ação Econômica do Governo, o PAEG. Quando chegaram ao poder, o diagnóstico dos militares é de que a instabilidade política tinha um papel fundamental no terrível cenário econômico, e que a manutenção de um governo autoritário que tivesse relativa autonomia para a aplicação das reformas econômicas julgadas necessárias era essencial. Dessa forma, foi formulado o PAEG, que visava superar a inflação, os problemas no balanço de pagamentos, e construir as bases para o crescimento econômico nacional (GREMAUD, 1997, p. 176-177; HERMANN, 2005, p. 71).

Houve quatro principais reformas realizadas: inicialmente, a fiscal, que visava à redução dos déficits governamentais, encarados como a principal causa da inflação. Duas importantes características de tal reforma foram a regressividade dos impostos, ou seja, as classes mais altas pagavam proporcionalmente menos tributos que as mais baixas, e a profunda centralização da arrecadação no governo federal. Tal reforma também criou mecanismos de indexação, que embutiam nos preços o valor da inflação, possibilitando o crescimento econômico mesmo com uma inflação relativamente elevada. Houve também a reforma nas relações externas, que simplificou e incentivou as exportações, além de alterar a lei de remessa de lucros então vigente; e uma reforma trabalhista, com o objetivo de conter o crescimento dos salários, também considerados causa da inflação. Por fim, houve uma reforma financeira, que criou os mecanismos para que houvessem fontes internas de financiamento para a expansão do setor produtivo, ao mesmo tempo em que também facilitou a obtenção de empréstimos externos, algo que teria papel fundamental na década de 70. Conforme Gremaud,

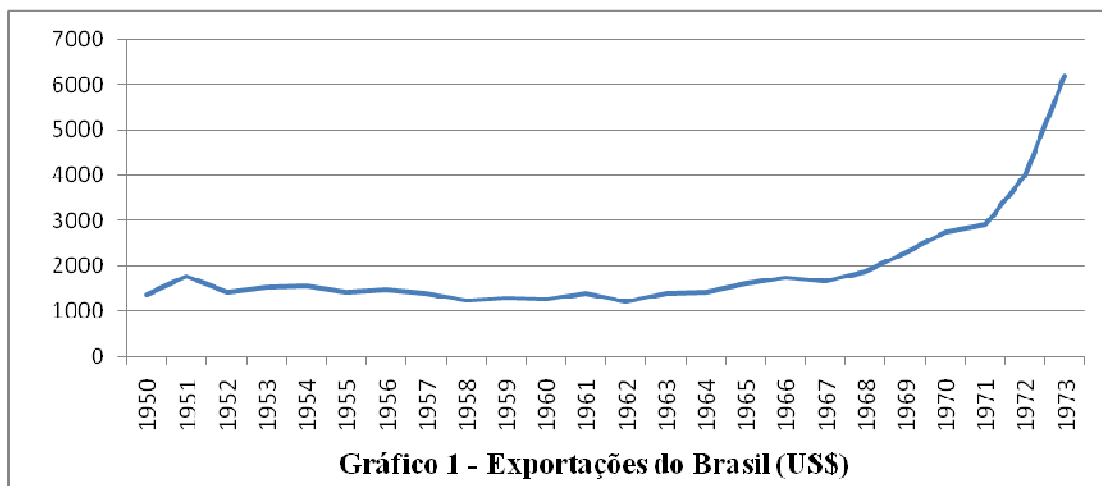
o quadro institucional também se adequou a um novo contexto de desenvolvimento econômico, já que a fase inicial da industrialização já fora superada e seu prosseguimento implicava maiores exigências de capital. É dentro desta prerrogativa que se inserem as reformas acima discutidas: a reforma financeira, que consolidou o Estado como catalisador da poupança e permitiu a dinamização da circulação de duráveis; e a reforma nas relações

internacionais, especialmente facilitando o retorno do capital estrangeiro à esfera internacional, de modo a atraí-lo para dentro do país. O terreno estava preparado para uma nova fase de crescimento, mas contendo os germes que causariam novos problemas futuros: excludência, novo tipo de dependência internacional e estrutura de financiamento que só funcionaria em condições bastante específicas (GREMAUD, 1997, p. 183).

Entretanto, com a troca da equipe econômica, em 1968, o diagnóstico da economia brasileira mudou. Considerou-se que a inflação não era mais de demanda, o que requeria estagnação econômica para superá-la, e sim de custos, o que implicou a criação de órgãos para controlar os preços do mercado, e manteve-se a política de arrocho salarial, pois salários também são custos. Assim, possibilitou-se que fossem reduzidos os controles sobre o crédito, que foi amplamente estimulado, assim como também houve forte expansão do gasto público, que agora já contava com as amplas receitas obtidas a partir das reformas do PAEG. Ainda, foi inaugurada a política de minidesvalorizações cambiais, que visava à manutenção do valor da moeda brasileira, que ainda sofria uma inflação relativamente alta, na faixa de 24% ao ano (GREMAUD, 1997, p. 185-186; HERMANN, 2005, p. 82-84).

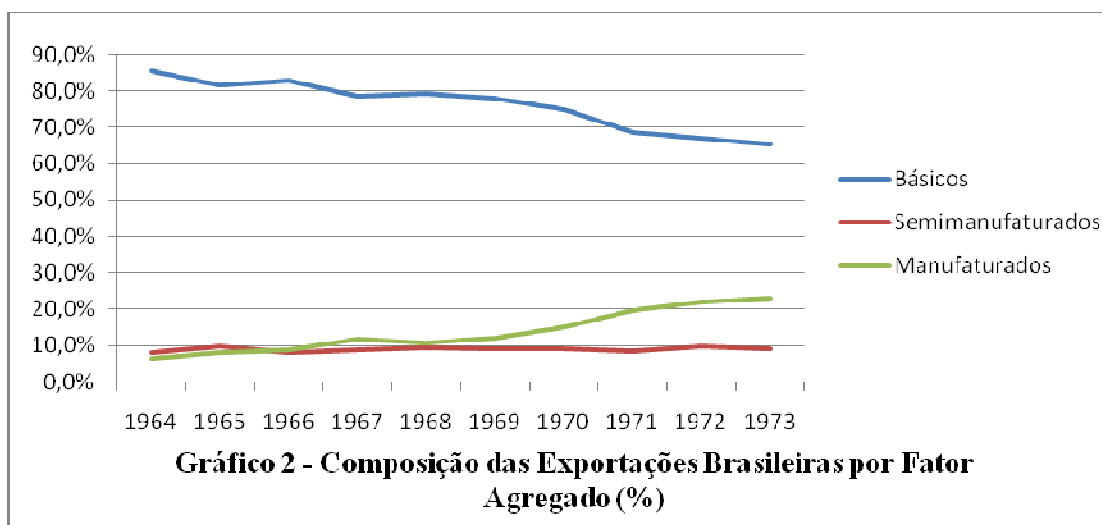
Havia também uma grande capacidade ociosa no parque industrial brasileiro, remanescente dos investimentos realizados no Plano de Metas, e assim foi possibilitado um forte crescimento sem pressões inflacionárias. Note-se que não foi necessário alterar o modelo concentrador de renda para viabilizar o crescimento, conforme dizia a CEPAL no início da década, e que ele foi atingido a partir de um maior endividamento da classe média e alta da população, assim como nos maiores gastos governamentais (GREMAUD, 1997, p. 187).

Outro problema permanente no país, que era a escassez de divisas devido à manutenção dos bens primários como principais produtos de exportação, além da necessidade de importar bens estrangeiros para a continuidade da substituição de importações, também foi sendo superado, com um grande salto na exportação dos manufaturados, que passaram a compor uma fatia significativa das exportações brasileiras, auxiliando no grande aumento que estas tiveram no início dos anos 70. (gráficos 1 e 2). Uma importante consequência disto para o planejamento da política externa brasileira é que se tornava possível uma estratégia de fomento das exportações para países de Terceiro Mundo, que em sua maioria se abasteciam de produtos industriais dos países desenvolvidos de então. Por outro lado, as reformas feitas no PAEG também se mostraram satisfatórias, com uma grande entrada de recursos que mais do que compensaram o déficit nas transações correntes, aumentando significativamente a capacidade de importar do país (GREMAUD, 1997, p. 212-213; HERMANN, 2005, p. 87-88).



Em milhões.

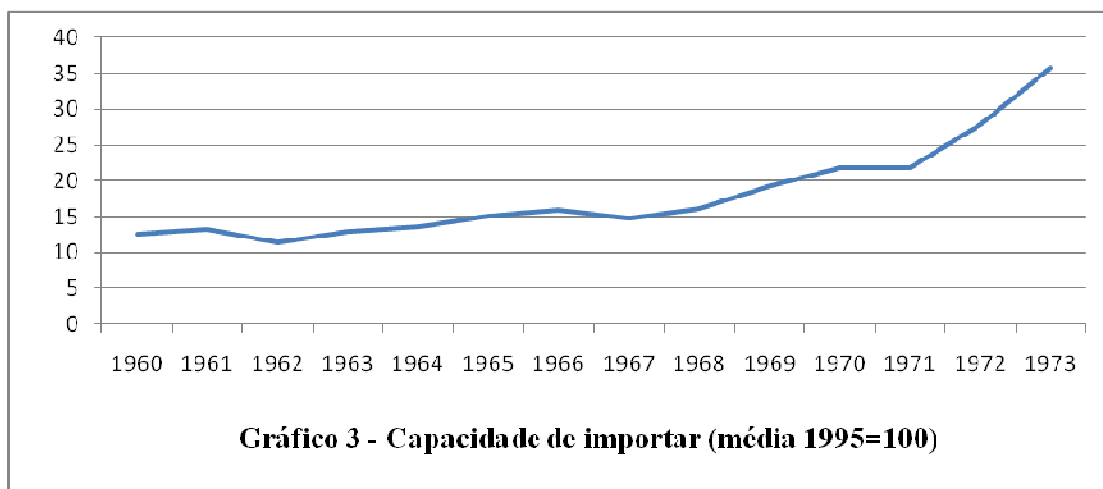
Fonte: Ipeadata. Disponível em [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br) <acesso em 25 de novembro de 2010>



Fonte: MDIC. Disponível em <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=608> <acesso em 25 de novembro de 2010>.

Como era de se esperar, dado o aproveitamento de capacidade ociosa, o setor líder de crescimento foi o de bens de consumo, a uma taxa de 23% ao ano, amparado também no aumento do consumo da população. Esse também é um reflexo do fator concentrador da política econômica nestes anos de governo militar, visto que o setor de bens não-duráveis, que é muito mais dependente da ampliação do consumo das classes mais baixas, cresceu a taxas bastante inferiores ao do setor de duráveis (9,4% ao ano). Já o setor de bens de capital e bens intermediários tiveram um alto crescimento (18% e 13,5%, respectivamente), mas mesmo assim inferior ao do setor de duráveis, o que causou uma importante aceleração na importação

destes itens, que aumentaram a sua participação na pauta comercial (GREMAUD, 1997, p. 187-188).



Fonte: IpeaData. Disponível em [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br) <acesso em 25 de novembro de 2010>

Tal desproporção no crescimento gerou significativos desequilíbrios na indústria brasileira, que no momento foram contornados devido ao contexto internacional favorável, no qual a capacidade de importar do Brasil se elevava rapidamente (Gráfico 3), devido ao crescimento das exportações e da forte demanda dos países desenvolvidos por produtos locais. Entretanto, como ficou provado mais adiante, uma mudança nesse cenário teria graves repercussões para o crescimento da economia brasileira. Finalmente, em 1973 as instabilidades cambiais do mercado internacional e o Choque do Petróleo (vistos no capítulo anterior) chegaram ao Brasil, e ampliaram os desequilíbrios internos, visto que a indústria brasileira ainda tinha várias lacunas. Entretanto, estes efeitos só viriam a ser realmente sentidos no ano seguinte, com a ascensão do general Ernesto Geisel ao cargo de presidente (GREMAUD, 1997, p. 189-190; HERMANN, 2005, p. 88-90).

### 2.2.2. O Governo Militar e a Proposta de Abertura

A política externa foi fortemente condicionada pela política interna durante as décadas de 60 e 70, quando se passou de um sistema democrático para uma ditadura e posteriormente houve o princípio da abertura política, que levaria à redemocratização nos anos 80. Tal impacto foi sentido inicialmente após a intervenção militar, em abril de 1964, que encerrou a fase da Política Externa Independente, na qual o Brasil havia buscado a universalização das suas relações exterior, e que será abordada mais profundamente mais adiante neste trabalho.



Como já foi visto, o governo de João Goulart enfrentava graves dificuldades para governar no início de seu mandato, e o diagnóstico feito era de que o fator limitador de seu poder era o parlamentarismo, que havia sido adotado para que fosse possível assumir a presidência, em face da grande oposição à sua ascensão ao cargo. No entanto, havia sido prevista a realização de um plebiscito em que se escolheria a volta ao presidencialismo, que o governo conseguiu antecipar e se sagrou vencedor, em 1963. Porém, foi visto que não era o sistema político que limitava os poderes do governo, e sim a própria divisão do país, que impossibilitava um mínimo consenso sobre as medidas a serem tomadas pela presidência, em especial no campo político. Dessa forma, quando a questão se radicalizou, houve a intervenção militar que tirou Jango do poder, e acabou por lançar o general Castelo Branco à presidência (FONSECA, 2004; SKIDMORE, 1988a, cap. 1).

Após a intervenção, havia a crença de que era necessária a manutenção, ao menos temporária, do governo por parte dos militares para que fossem tomadas as medidas econômicas necessárias para a volta do crescimento no país, como foi visto antes, ao mesmo tempo em que eram descontinuadas as políticas vistas como esquerdistas, tais como a reforma agrária e a própria política externa. Desta forma, houve o retorno da política de “alinhamento automático” em relação aos Estados Unidos, celebrizada na frase do chanceler Juracy Magalhães: “o que é bom para os Estados Unidos, é bom para o Brasil” (SKIDMORE, 1988a, cap. 2).

A seqüência do governo Castelo Branco se deu com a impossibilidade de ele cumprir o seu plano inicial, de devolver o governo aos civis no curto-prazo, o que foi visto a partir da derrota da UDN nas eleições de 1965, já que ela era considerada pelo presidente como a sua base de apoio civil. Nesse contexto, foi decretado o Ato Institucional nº 2 (AI-2), que extinguiu os partidos então existentes, agrupando-os em apenas duas legendas, MDB e Arena, assim como também tornou indiretas as eleições para presidente, vice-presidente e governador (SKIDMORE, 1988a, p. 89-100).

A impossibilidade de cumprir com o cronograma inicial se deu principalmente devido à oposição que o regime passou a sofrer após a tomada do poder em 64. Setores como a Igreja e as classes médias, que inicialmente viram com entusiasmo a ação dos militares, passaram a protestar contra o regime em função da repressão do governo, tanto contra políticos que viriam a ser cassados como contra os sindicatos trabalhistas. Além disso, a política econômica restritiva também prejudicava os esforços do governo de ter maior

aceitação popular, o que por fim gerou a saída do grupo “castelista” do poder, e a entrada em cena da corrente “linha-dura” (SILVA, F., 2009, p. 256-257).

No fim do mandato de Castelo Branco, a partir de certo receio sobre as opções que poderiam ser tomadas pelo próximo presidente, o general Costa e Silva, foram institucionalizadas mudanças importantes que estavam ocorrendo, e assim foi promulgada nova Constituição em 1967 e lançado um Plano Decenal de Desenvolvimento. A primeira sacramentava a centralidade do governo sobre os outros poderes e estados, diminuindo o grau de federalismo presente no Brasil, enquanto o plano tentava evitar que o novo presidente mudasse o rumo da política econômica então vigente, que enfrentava o descontentamento da população devido à estagnação que o país enfrentava (SKIDMORE, 1988a, p. 118-121).

Tal atitude não teve o efeito esperado, e, como foi visto, a política econômica foi alterada pela equipe do ministro Delfim Netto, numa tentativa de legitimar o regime que passava a enfrentar maior oposição interna. Nesse contexto, a mobilização de forças opositoras em guerrilhas urbanas e a tentativa de alguns deputados de agir autonomamente fizeram com que o regime se endurecesse consideravelmente, através da promulgação do AI-5, em 1968. Ele dava poderes extraordinários para o grupo do presidente, que poderia fechar o Congresso e intervir nos diversos níveis de governo, além de acabar com o recurso do hábeas corpus. A reação dos Estados Unidos a tal fato não foi boa, e o volume de recursos emprestados ao Brasil baixou muito comparado aos níveis do início do regime. Entretanto, o bom comportamento da economia fez com que tal fato não tivesse tanta importância como em outras épocas (SKIDMORE, 1988a, cap. 4).

Uma das principais mudanças do AI-5 em relação aos Atos anteriores foi que este não tinha um prazo para o seu término, evidenciando que não havia mais uma intenção de retomar a democracia no curto-prazo, diferentemente do previsto na intervenção de 64. Junto a isto, ainda foi aprovada uma grande emenda à Constituição de 67, que institucionalizava os novos poderes do Executivo.

Com a indicação do general Emílio Médici à presidência, a repressão foi ainda mais acentuada, ao mesmo tempo em que o governo recebia uma alta aprovação popular, decorrente do sucesso do país no plano econômico. Contribuía também a grande propaganda produzida pelo regime, que ajudava a tirar o foco das torturas que ocorriam em escala relativamente grande. Este era o momento visto como ideal para iniciar o processo de abertura, mas a ação de grupos guerrilheiros, tanto nas cidades como no campo, dava a desculpa para a continuidade do aparelho repressivo (SILVA, F., 2009, p. 259-262). Contudo,

da mesma forma que havia ocorrido com Castelo Branco, pelas regras definidas pelos próprios militares era necessária uma alternância de poder, e no fim de 1973 foi indicado o general Ernesto Geisel à presidência (SKIDMORE, 1988a, cap. 5).

Com a ascensão do General Ernesto Geisel à presidência da República em 1974, houve a volta do grupo “castelista” ao poder, em contraste com a “linha dura”, que se fez representar na presidência através de Costa e Silva e Médici. Neste momento, a partir da visão do principal estrategista do grupo, o General Golbery do Couto e Silva, de que havia uma tendência à descentralização política brasileira, criou-se a idéia de se fazer uma abertura de dentro do regime, de forma a institucionalizar os interesses de longo-prazo das Forças Armadas num futuro governo civil. Da mesma forma, o fim do “milagre” econômico mostrava que a legitimidade ali obtida seria relativizada, aumentando os riscos de conflito social (VIZENTINI, 2004, p. 198).

Conforme Sallum Jr. (1996), o projeto de abertura envolvia três principais aspectos: inicialmente, o fortalecimento do governo frente à corporação militar, pois esta estava ganhando muito poder com o aumento da repressão estatal, em especial da tortura, e dessa forma havia uma ameaça à própria hierarquia das Forças Armadas. Em segundo lugar, a construção gradual de um sistema democrático, em cujo processo haveria a lenta recuperação da liberdade de imprensa, sistema eleitoral e fim do AI-5, mas sempre mantendo um executivo forte, de forma a controlar o trâmite de descompressão política. Por fim, a idéia era de consolidar, após o regime militar, uma elite que se orientasse pelos ideais que precipitaram a intervenção militar em 64, reconstituindo a aliança que havia dado origem a tal movimento, e cujas partes haviam se afastado com a radicalização do regime (SALLUM Jr, 1996, p. 20-22).

Dessa maneira, para assegurar tais interesses, havia a necessidade de se promover a redemocratização de forma “lenta, gradual e segura”, sem dar demasiado poder à oposição, ao mesmo tempo em que se combatia a influência de setores mais “linha-dura” que não desejavam a perda de seus extraordinários poderes (SALLUM Jr, 1996, p. 24; SILVA, F., 2009, p. 262-263). Lembra-se que a oposição, mesmo tendo recebido excelente votação nas eleições de 74, não tinha grande poder político, pois não controlava nenhuma esfera do poder executivo, assim como enfrentava ameaças veladas do governo de que qualquer radicalização geraria um aprofundamento do autoritarismo estatal (SKIDMORE, 1988b, p.36-37).

É importante falar que o ambiente externo não foi um dos fatores levados em conta na decisão de abrir o processo de liberalização do regime, visto que as pressões pelo retorno à

democracia se concretizaram apenas a partir de 1977. Entretanto, a diplomacia foi influenciada por tal opção política, na medida em que “a política externa de Geisel foi mais uma das ferramentas utilizadas pelo governo para ganhar controle sobre as facções militares rivais e angariar apoio da opinião pública nacional” (SPEKTOR, 2004, p. 211).

Segundo Spektor, o uso da política externa de forma a auxiliar na condução do processo de abertura se deu de três formas: inicialmente, o seu processo decisório era utilizado para aumentar o poder de Geisel em relação aos membros da “linha dura”, de forma a diminuir a influência destes também em temas de política interna. Em segundo lugar, a política externa foi empregada de forma decisiva no fim da censura à imprensa, que era convidada a acompanhar o presidente em suas viagens internacionais. Por fim, o presidente serviu-se da política externa para angariar apoio entre as diversas correntes que participavam da vida política do Brasil, visto que as medidas de abertura tomadas eram por vezes consideradas como muito lentas, e o tom terceiro-mundista do discurso externo do país ajudava a compensar esta vagareza (SPEKTOR, 2004, p. 210-214).

Assim, as dificuldades que surgiam nos três eixos do processo de abertura foram aos poucos sendo superadas. Inicialmente, o controle dos setores militares se provou muito complicado no início do governo, havendo facções que desafiavam diretamente ordens do presidente. O governo enfrentou então desafios tais como os atentados promovidos pela direita, na tentativa de minar o processo de abertura, assim como o assassinato do jornalista Vladimir Herzog e do sindicalista Manoel Fiel Filho. A resposta veio no aumento do poder de Geisel, que puniu os responsáveis pelos episódios, diminuindo assim a influência da “linha dura” (SILVA, F., 2009, p. 265-266; SKIDMORE, 1988b, p.37-39, 46-47). Entretanto, ressalta-se que estes não desapareceram da cena política, tendo participação importante no governo Figueiredo (SALLUM Jr, 1996, p. 24-25).

O segundo eixo gerou diversos problemas para o governo, devido à dificuldade da ARENA de ter sucesso nas eleições, em especial nos grandes centros urbanos, o que diminuía o ritmo do processo de abertura (SALLUM Jr, 1996, p. 25-26). Dessa forma, foram lançados dispositivos para atenuar os resultados da maior participação política da oposição oriunda das eleições de 1974 e ainda enfraquecer a possibilidade de novos revezes tais como a Lei Falcão, que diminuía a eficácia da propaganda eleitoral na televisão, e o “Pacote de Abril”, que reduzia o percentual de votos necessários para emendas constitucionais, assim como mudanças que favoreciam a Arena nas eleições seguintes. Tais medidas, seguindo a lógica de que “Geisel orquestrava esse complexo jogo alternando concessões limitadas com

endurecimento” (VIZENTINI, 1998, p. 201), foram contrapostas pelo apoio do governo à emenda que legalizava o divórcio, largamente apoiada pela população, e ainda gerava problemas para a Igreja, uma das líderes do movimento que exigia a democratização do país, mas por razões religiosas tinha postura contrária à lei (SILVA, F., 2009, p. 267; SKIDMORE, 1988b, p.47-48).

Afinal, em 1978, houve o fim do AI-5 e todo o simbolismo que ele carregava, assim como também houve a revogação da expulsão de alguns exilados políticos. Entretanto, fazendo jus à política “pendular” de Geisel, houve a aprovação da uma Lei de Segurança Nacional, que nada mais era que uma versão pouco abrandada do AI-5, assim como personalidades importantes, como Brizola e Prestes, foram excluídas da “anistia” (SKIDMORE, 1988b, p.48-49, p. 69-71). Tal fato também se explica pelas dificuldades de Geisel de viabilizar a concretização do terceiro eixo de metas da abertura, a formação de uma aliança que compartilhasse das idéias dos militares a respeito do Brasil, visto que a oposição em nenhum momento se dispôs a cooperar com o projeto de abertura tal como concebido, pelo contrário, sempre pressionou pela ampliação da sua margem de atuação (SALLUM Jr, 1996, p. 26). Contudo, apesar dessas medidas paradoxais, houve uma progressiva distensão do regime político, com importantes avanços, como o fim da censura prévia. Por fim, Geisel conseguiu que o seu sucessor, General João Batista Figueiredo, fosse alguém de seu próprio grupo, e não da “linha-dura”, e assim houve a continuação do processo de abertura política.

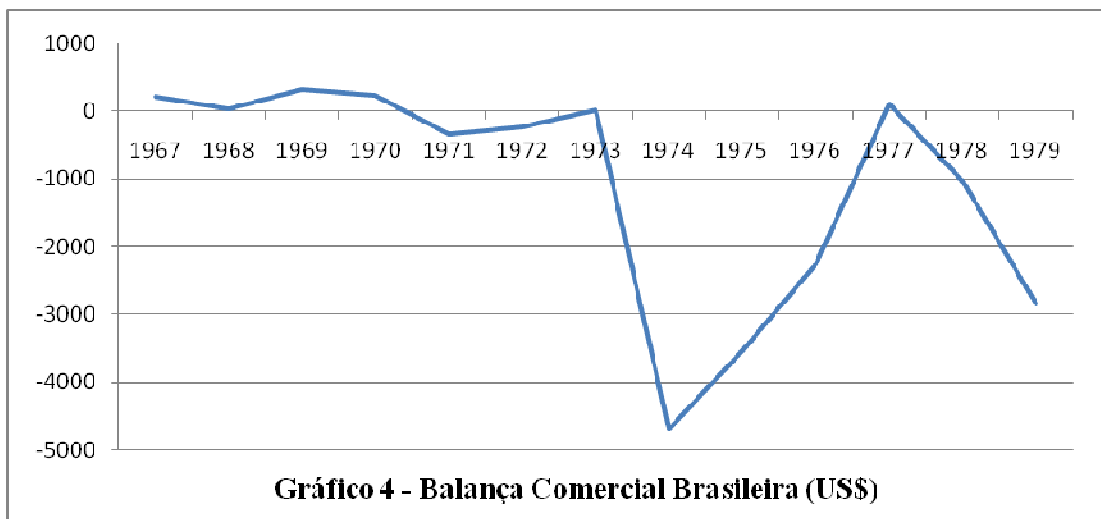
### 3. A RESPOSTA DA POLÍTICA ECONÔMICA E DA POLÍTICA EXTERNA AO CENÁRIO DE MUDANÇA

#### 3.1. II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND)

##### 3.1.1. O Impacto da Crise Externa no Brasil

Conforme já foi abordado, a economia brasileira em 1973, apesar das altas taxas de crescimento, era heterogênea, se concentrando nos setores de bens de consumo, ao passo que os bens de capital eram importados. Tal fato tornava a economia diretamente dependente da capacidade de importar, visto que se essa diminuísse, havia também uma queda na importação dos equipamentos e insumos necessários à continuidade da produção nacional (HERMANN, 2005, p. 95).

Dessa forma, a crise de petróleo atingiu em cheio a economia brasileira, na medida em que houve um grande déficit na balança comercial, que estava em equilíbrio nos anos anteriores (Gráfico 4). De tal modo, o alto nível de crescimento obtido no “milagre” se via diretamente ameaçado, dependendo da ação a ser tomada pelo governo Geisel.



Em milhões.

Fonte: IpeaData. Disponível em [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br) <acesso em 25 de novembro de 2010>

##### 3.1.2. Opções de Política Econômica

A teoria econômica tradicional oferece basicamente duas opções de resposta a choques de preços relativos: o financiamento ou ajustamento. O *financiamento* ocorre quando as autoridades optam por evitar sacrificar a economia através de medidas restritivas, tendo implícita a idéia de que a crise é passageira, enquanto o *ajustamento* implica uma mudança na economia destinada a adaptá-la ao novo cenário econômico. Tal ajuste se dá através de

medidas fiscais, monetárias e possivelmente cambiais, no esforço de acelerar a reação do mercado (CASTRO, 1985, p. 27-28).

Desta forma, muitos autores consideram que o Brasil optou por uma estratégia de financiamento com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), evidenciando assim que existia a noção de que a crise era passageira. Segundo Fishlow, a “estratégia de crescimento acelerado [...] apenas parcialmente levava em consideração a Crise do Petróleo, implicitamente subestimando a sua magnitude” (FISHLOW, 1988, p. 151). Por sua vez, Castro argumenta que não há margem para discussão de que houve de fato uma preferência pela manutenção do crescimento econômico, e que isto levou o país a contrair grande empréstimos com o exterior, mas, apesar disso, a real opção foi por uma terceira alternativa, de *ajustamento estrutural* (CASTRO, 1985, p. 29-31). Por fim, há ainda aqueles que defendem a noção de *fracasso do ajustamento estrutural* (CARNEIRO, 2002, p. 55; HERMANN, 2005, p. 98-99).

Segundo os defensores da idéia de que a opção foi pelo financiamento, ou evasão ao ajustamento, o governo subestimou os efeitos da Crise do Petróleo, ao mesmo tempo em que não desejava restringir a taxa de crescimento, pois prejudicaria seus interesses domésticos, como o projeto de abertura política. Ainda, tal opção foi facilitada devido à existência de fartas fontes de financiamento externo, decorrentes do processo de reciclagem dos petrodólares (CARNEIRO, 2002, p. 56-57).

Já na interpretação do ajuste estrutural, o II PND visava superar as principais vulnerabilidades industriais existentes no Brasil através de um ousado plano de substituição de importações, concentrado no setor de bens de capital e insumos básicos. Entretanto, tal escolha trazia junto consigo o agravamento da vulnerabilidade no curto e médio-prazo, na medida em que setores-chave, tais como o metalúrgico e o químico, são fortemente dependentes de energia, e assim o investimento em tais setores aumentava significativamente o consumo energético até a sua maturação, que tinha prazos relativamente longos, de quase dez anos. (CASTRO, 1974, p. 32-33).

Dessa forma, ao contrário da visão de que a opção do governo foi de sacrificar a economia no longo-prazo para evitar prejuízos imediatos, Castro defende que a escolha foi muito mais no sentido de criar as condições para que no longo prazo fosse possível a superação das vulnerabilidades econômicas do Brasil, dando margem para a continuidade do desenvolvimento do país. Nota-se que em ambas das opções convencionais a causa do

problema não é atacada, pois a economia nacional segue significativamente dependente do restante do mundo (CASTRO, 1985, p. 34).

A terceira corrente enfatiza o fracasso da política de ajuste estrutural, visto que foram enfrentados diversos obstáculos na concretização do plano, tais como o conflito de interesses com o setor dominante do ciclo de expansão anterior, que se focava nos bens de consumo duráveis, assim como no agravamento do déficit em conta corrente. Tal fracasso seria evidenciado pela redução dos níveis de investimento, verificados a partir de 1977 (CARNEIRO, 2002, p. 58-59).

A causa mais citada a respeito da opção ter sido feita pela continuidade do crescimento ao invés do ajuste da economia à nova situação costuma ser política, e não econômica. Conforme já foi abordado, em 1974 o governo iniciava o processo de abertura, e cria-se que uma recessão econômica acabaria por desfazer as bases de apoio ao governo, precipitando o fim do comando dos militares sobre o país (DIAS CARNEIRO, 1990, p. 297-298; GREMAUD, 1997, p. 191-192; HERMANN, 2005, p. 101-102).

Entretanto, Castro argumenta que a opção pela continuidade do crescimento também possuía racionalidade econômica, basicamente por dois motivos. O primeiro era que havia ocorrido um alto volume de investimentos no final do período do “milagre econômico”, quando ainda não havia sinais de crise, e uma reversão do crescimento doméstico faria com que tais investimentos fossem frustrados, criando um estado de ânimo entre os capitalistas que impossibilitaria a volta do crescimento após realizado o ajuste. Da mesma forma, a mera opção entre financiamento e ajuste não superaria a vulnerabilidade do país nem o desbalanceamento da indústria. Portanto, era economicamente racional lançar um programa com ambiciosas metas de crescimento, ao passo que ele possibilitaria a concretização dos investimentos realizados anteriormente, evitaria uma descontinuidade do crescimento, e ainda modificaria no longo prazo a estrutura produtiva (CASTRO, 1985, p. 35-37).

### **3.1.3. A Formulação do II PND**

Foi então enviado ao Congresso no dia 10 de Setembro de 1974, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), dia em que Geisel realizou um discurso para os ministros no qual falava que, apesar das diversas crises que afligiam o país e o mundo, não se abriria mão do desenvolvimento nacional, a ser obtido através do planejamento e da ação conjunta de todos os escalões do governo. Também é citada a necessidade de ajustar a economia às novas exigências da economia global, assim como a de superar os principais gargalos da economia.



Relativo ao setor externo nota-se a ênfase na necessidade de criar novas frentes de exportação, assim como de melhor disciplinar a pauta de importações e de adequar o escalonamento da dívida externa às possibilidades do país (GEISEL, 1974, p. 3-7).

Já no II PND em si, fica claro já na primeira frase qual era o seu grande objetivo: “o Brasil se empenhará, até o fim da década, em manter o impulso que a Revolução vem procurando gerar, para cobrir a área de fronteira entre o subdesenvolvimento e o desenvolvimento” (BRASIL, 1974, p. 15). Na seqüência, de acordo com a interpretação proposta por Castro (1985), há a menção de que as crises vigentes até então provavelmente seriam permanentes, de forma que, para que fosse possível o país atingir o seu objetivo de desenvolvimento, seria necessário encontrar opções para lidar com este cenário instável, ao mesmo tempo em que o crescimento da economia devia ser mantido.

Assim, listam-se oito tarefas necessárias para a consecução deste objetivo: (1) o ajustamento da economia à situação de escassez de petróleo e ao “novo estágio da sua evolução industrial”, dando grande ênfase à substituição de importações nos setores de bens de capital e insumos básicos; (2) a consolidação de uma sociedade industrial moderna no país; (3) a consecução de uma política de energia, “que passa a ser peça decisiva da estratégia nacional” (BRASIL, 1974, p. 17), na medida em que boa parte da energia consumida no país é obtida externamente, e passa a ser fundamental reduzir a dependência externa do Brasil; (4) a aplicação de uma Política Científica e Tecnológica, apesar de se ressaltar que na maior parte dos setores o esforço seria no sentido de se atualizar, e não em esforços próprios de inovação; (5) uma maior integração nacional, com o objetivo de diminuir as desigualdades entre as regiões brasileiras, em especial o Nordeste; (6) ocupação produtiva da Amazônia e do Centro-Oeste; (7) uma estratégia de desenvolvimento social, de forma a reduzir as desigualdades sociais, especialmente em relação aos trabalhadores; e (8), uma maior integração com a economia mundial, na forma de conquista de mercados externos, prioritariamente para manufaturados e para produtos primários não tradicionais (BRASIL, 1974, p. 15-19).

É interessante analisarmos o diagnóstico da realidade nacional e internacional que é feito no Plano, segundo o qual o governo dos militares havia conseguido superar diversas etapas no projeto de desenvolvimento nacional, tanto em termos de crescimento econômico como de desenvolvimento de áreas vitais, como educação e saúde. Entretanto, considera-se que a conjuntura internacional, antes auspiciosa, na esteira da distensão entre o bloco ocidental e o soviético e do surgimento de novos pólos econômicos e políticos no sistema

internacional, passou a ameaçar os objetivos nacionais, com a elevação dos preços do petróleo (BRASIL, 1974, p. 23-26).

Já então se notava que mesmo os países europeus, que importavam a maior parte do combustível consumido, não seriam tão duramente atingidos pela medida, pois os capitais dos países árabes iriam naturalmente para lá, e que os maiores afetados pela medida seriam os países subdesenvolvidos, havendo uma renovação do argumento brasileiro da necessidade de financiamento por parte de organismos internacionais para tais nações. Entretanto, a orientação básica do país passa a ser “adaptar-se, do ponto de vista de estrutura econômica, de forma segura e rápida, às necessidades da situação criada. Isso deverá viabilizar que, com um esquema financeiro externo cuidadoso e inteligente, seja possível preservar o desenvolvimento acelerado” (BRASIL, 1974, p. 27).

No setor industrial, se diagnostica que não é mais possível haver o crescimento nos níveis anteriores, na medida em que se esgotou a capacidade ociosa da indústria e em muitos setores a própria demanda já se encontra totalmente satisfeita. Dessa forma, a ênfase se dá no setor de indústrias de base, através da interação entre a iniciativa privada, que investirá em projetos que tenham clara rentabilidade, e empresas estatais, que tomarão a frente em iniciativas nas quais as empresas privadas não queiram ou não possam investir. A prioridade seria o desenvolvimento do setor de bens de capital, que até então eram prioritariamente importados, piorando a situação do balanço de pagamentos, assim como a abertura de novos campos de exportação de manufaturados, especialmente aqueles com maior grau tecnológico e de maior porte. Nota-se que a preocupação com as contas externas está fortemente presente, devido ao grande déficit que ocorreu na esteira do Choque do Petróleo (BRASIL, 1974, p. 37-41).

Na seqüência, define-se que esta fase do desenvolvimento econômico do Brasil se baseará num regime econômico de mercado, mas impulsionado pelo setor público, que incentivará ainda a criação de grandes empresas nacionais, assim como, de forma complementar ao esforço interno, também optará por absorver poupança e tecnologias externas. Assim, reserva-se ao Estado o investimento nas áreas de infra-estrutura, como energia, transportes e comunicações, enquanto no restante dos setores a iniciativa privada será incentivada a ocupar seu espaço. Ainda, mostra-se que a indústria estrangeira terá sua entrada facilitada, mas que devem ser seguidas as diretrizes do governo para a sua instalação em setores definidos como estratégicos. Nota-se que está implícito no texto que, no caso da iniciativa privada, nacional ou estrangeira, não fazer os investimentos julgados necessários, o

governo tomará parte, de forma a manter o nível esperado de crescimento da economia (BRASIL, 1974, p. 47-55).

Quanto à integração com a economia internacional, o Plano define que, tendo em vista as dificuldades geradas no balanço de pagamentos, há a necessidade de se evitar déficit excessivo em conta-corrente. Assim, deveria haver uma expansão ainda maior das exportações em relação ao período anterior, quando já havia acontecido grande crescimento, de forma que era necessário ampliar o esforço para o crescimento das vendas do país. Internamente, tal política assumia a forma de incentivos para os setores de manufaturados e produtos primários não-tradicionais, assim como diversificação em relação às fontes de financiamento externo (BRASIL, 1974, p. 75-76).

Externamente, se preconizava a diversificação do comércio junto aos Estados Unidos; a negociação junto ao Mercado Comum Europeu para que não fossem levantadas novas tarifas alfandegárias; a maior integração em relação à América Latina; uma expansão na relação com a África, em especial com os países de independência recente; construção de uma rede de cooperação com os países árabes; diversificação de parceiros na Ásia, onde o Japão já era um importante associado e com o reatamento com a China se abriam novas possibilidades de comércio; e, por fim, efetivar as propostas de expansão de relações com o bloco comunista, aproveitando-se do contexto de distensão entre Estados Unidos e União Soviética (BRASIL, 1974, p. 77-78).

Em termos energéticos, observa-se que o petróleo respondia por uma alta taxa no total de energia consumida pelo país, da ordem de 48% do total. Assim, o desafio proposto é de compatibilizar crescimento econômico, que deixa implícito aumento da energia consumida, com redução da dependência de petróleo, considerando-se que, por mais investimentos que pudessem ser realizados, a prospecção interna do combustível demoraria algum tempo até gerar resultados. Portanto, a proposta do Plano é de agir no sentido de diminuir este tempo entre a descoberta de uma jazida e a sua exploração comercial; desenvolver o programa de xisto<sup>2</sup>; aumentar as alternativas ao transporte rodoviário; aumentar a utilização de energia hidrelétrica; aumentar o aproveitamento de fontes de energia não-convencionais, tais como a solar; e, por fim, acelerar a produção de minerais energéticos nucleares (BRASIL, 1974, p. 81-84).

---

<sup>2</sup> Rocha encontrada em jazidas que produz um combustível semelhante ao petróleo.

Quanto aos instrumentos de ação econômica do governo necessários para que fossem atingidas as metas do Plano, são aqui relevantes a manutenção do sistema de minidesvalorizações cambiais, iniciado em 1968, que mantinha estável a renda real dos exportadores, assim como a manutenção e ampliação dos estímulos cambiais, fiscais e creditícios às exportações. É previsto também o controle de alíquotas aduaneiras de forma a favorecer a substituição de importações. Por fim, o governo prevê que as reservas devem permanecer altas, de modo que a credibilidade externa do Brasil não seja afetada, o que também gera a necessidade de não incorrer em déficits elevados demais no balanço de pagamentos (BRASIL, 1974, p. 128-129).

Por fim, o Plano aborda a necessidade de se ter uma política científica e tecnológica, pois é neste campo que se concentram as possibilidades de se chegar a um nível avançado de desenvolvimento. Por conseguinte, as prioridades nessa área passam a ser o desenvolvimento de tecnologias em setores especialmente sensíveis, tais como o eletrônico, o de bens de capital, o químico, siderúrgico, metalúrgico e aeronáutico, para se ter condições de, no futuro, elaborar tecnologia própria (BRASIL, 1974, p. 135-139).

É ressaltada também a importância do Programa Nuclear, que visa preparar o país para um momento em que a energia nuclear corresponderá à parcela significativa da energia elétrica gerada. Também considera-se que a prospecção de minérios nucleares passa a ser essencial, de forma a descobrir as reais disponibilidades de urânio no Brasil. Por fim, é lembrado que a construção de centrais nucleares não deve ser problema, pois a tecnologia já se encontra disseminada, e não deve haver grande dependência externa (BRASIL, 1974, p. 140).

Carneiro (2002) identifica então quatro eixos centrais da estratégia do Plano:

modificações na matriz industrial, ampliando a participação da indústria pesada; mudanças na organização industrial, acentuando o papel da empresa nacional; desconcentração regional da atividade produtiva, visando a reduzir a concentração espacial da produção; e, finalmente, melhoria na distribuição de renda (CARNEIRO, 2002, p. 60).

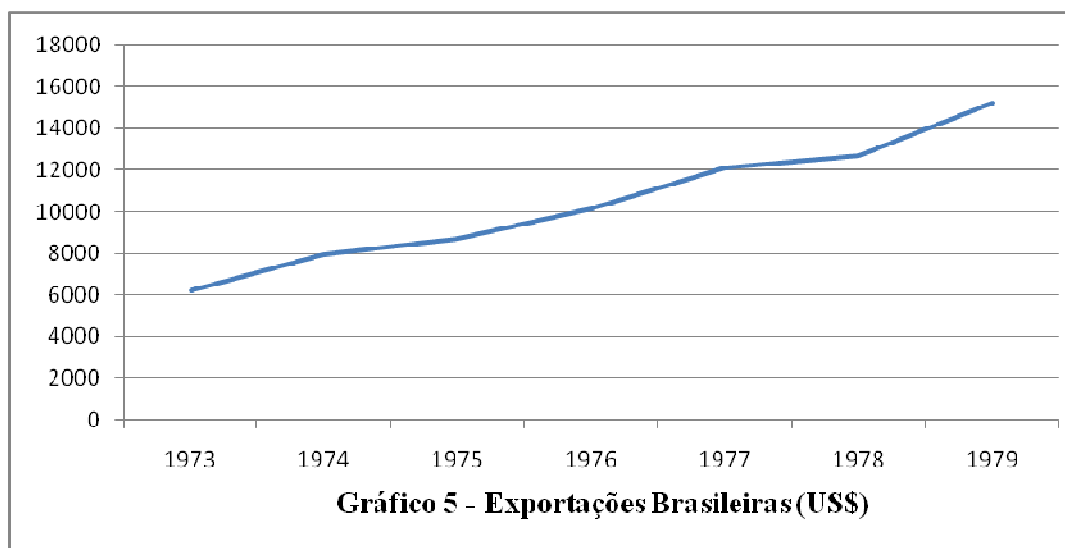
O eixo mais importante para o presente estudo é o primeiro, de modificação na indústria. O plano atacava os principais pontos de estrangulamento identificados na estrutura industrial brasileira, que eram infra-estrutura, bens de produção (capital e insumos), energia e exportação, de forma a aumentar a competitividade do país e assim diminuir a vulnerabilidade externa (HERMANN, 2005, p. 100).

É importante ressaltarmos que em outros planos, tais como o I PND, o discurso também era nacionalista, sendo previsto um futuro de economia desenvolvida para o Brasil.

Entretanto, o que difere o II PND destes outros planos é, como será visto na próxima seção, que houve real compromisso do governo com tais medidas mesmo que à base de endividamento e aumento do papel das empresas estatais neste processo, assim como a busca por um crescimento de forma mais autônoma, menos vulnerável ao exterior. Desse modo, o discurso de busca do desenvolvimento econômico toma um matiz diferenciado em relação ao que se falava anteriormente, podendo ser encarado como uma característica própria do II PND.

### 3.1.4. Os Resultados Obtidos

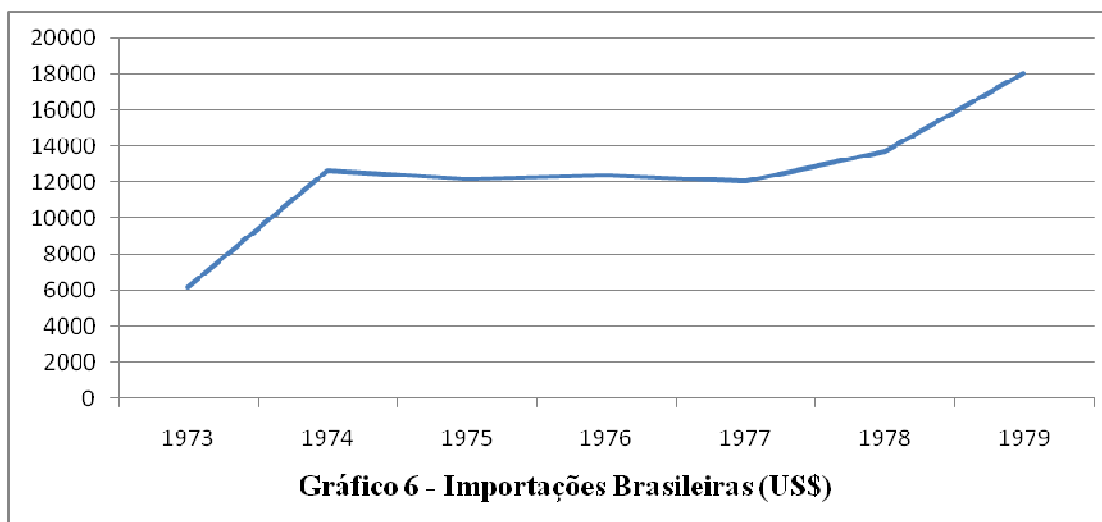
No decorrer da década de 70, os investimentos previstos no II PND foram executados com grande participação das empresas estatais, que foram orientadas no sentido de contrair empréstimos no mercado internacional, visto que a iniciativa privada não ampliou o seu investimento nos níveis esperados pelo governo, e o mercado financeiro interno, organizado no PAEG, não tinha conseguido organizar a criação de mecanismos de financiamento de longo-prazo. Dessa forma, pôde-se ver um crescimento na participação do Estado no investimento global na economia em relação ao período anterior, ao mesmo tempo em que tanto a dívida externa como o déficit governamental se elevavam (DIAS CARNEIRO, 1990, p. 310-313).



*Em milhões.*

*Fonte: IpeaData. Disponível em [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br) <acesso em 25 de novembro de 2010>.*

De forma geral, a literatura considera que os objetivos previstos no II PND tocantes à modificação da estrutura industrial brasileira foram cumpridos, apesar de certo atraso na



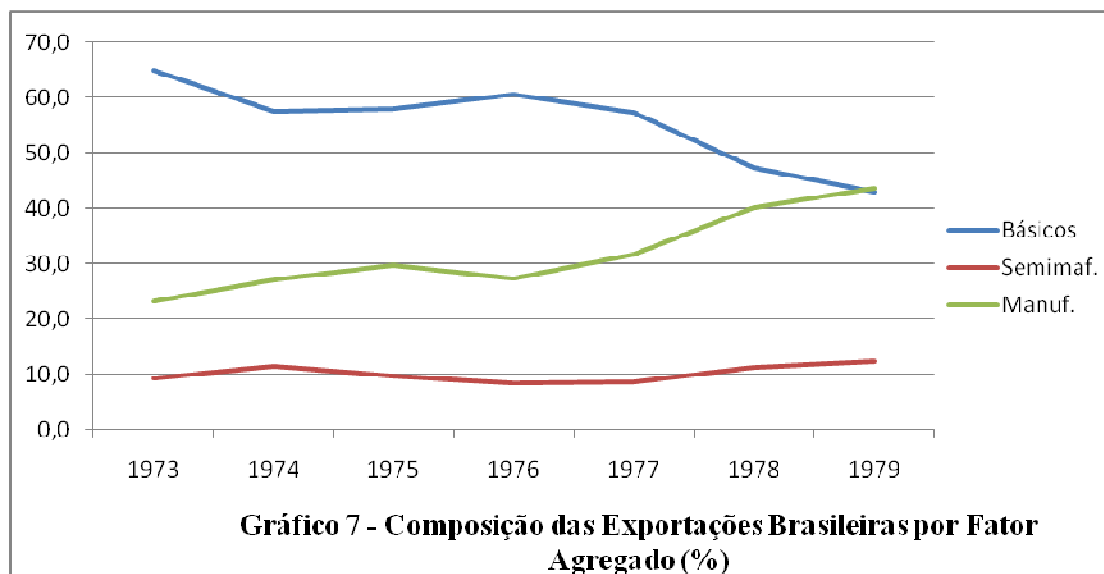
*Em milhões.*

*Fonte: Ipeadata. Disponível em [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br) <acesso em 25 de novembro de 2010>.*

concretização das metas. O principal problema diagnosticado, de que havia um desbalanceamento entre os setores de bens de consumo e bens intermediários e de capital, foi em grande medida resolvido a partir dos grandes investimentos em bens de capital realizados em especial entre 1975 e 1976. Da mesma forma, o setor de bens intermediários também teve forte crescimento durante o governo Geisel (CARNEIRO, 2002, p. 72-76). No que se refere ao comércio exterior, nota-se um grande crescimento das exportações (Gráfico 5) no período, o que, aliado com a estagnação das importações (Gráfico 6), foi progressivamente diminuindo o déficit comercial do país (Gráfico 4). O desempenho exportador foi favorável por diversas razões, a principal delas sendo a forte ênfase na exportação de bens semimanufaturados e manufaturados, que aumentaram a sua participação conjunta no total exportado de 32% em 1973 para 56% em 1979 (Gráfico 7), com crescimento médio anual de 32,7% e 51,9% ao ano, respectivamente. Ao mesmo tempo, também houve elevação na exportação dos bens básicos, apesar das taxas significativamente menores, mas ainda assim altas, de 8,9% ao ano.

Ainda, Carneiro (2002) mostra que houve significativa substituição de importações em setores que antes eram deficitários, e que passam a contribuir no esforço exportador, tais como o de celulose e o siderúrgico. Mesmo no setor de manufaturados mais avançados, que inclui química e equipamentos eletrônicos, apesar da posição do Brasil continuar deficitária, pode-se notar que houve um grande aumento da internalização da produção, como nos bens eletrônicos, cuja razão exportação/importação em 1974 era de 0,4 e passou a ser de 0,7 em 1980. O setor que mais se destaca, no entanto, é o de veículos automotores, que passam de uma razão de 3,2 para 110,8, passando a gerar um saldo de quase US\$ 800 milhões. Quanto ao setor de bens de capital, Gremaud e Pires (1999) apresentam dados que evidenciam o

grande crescimento deste setor, cuja produção nacional cresceu a uma taxa média de 23,1%. (CARNEIRO, 2002, p. 76-78).



Fonte: MDIC. Disponível em <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=608> <acesso em 25 de novembro de 2010>.

Em relação ao setor energético, os investimentos em prospecção de petróleo por parte da Petrobras só geraram resultados na década de 80, quando a produção do combustível passa a crescer 17,4% ao ano, contrastando com baixo crescimento de apenas 1,3% ao ano durante o governo Geisel. Ao mesmo tempo, a participação do petróleo como fonte primária de energia permaneceu praticamente constante ao longo do período. (GREMAUD e PIRES, 1999, p. 94-96).

Considerando então este sucesso no cumprimento das metas, adota-se neste trabalho a visão defendida por Castro (1985), segundo o qual o II PND consistiu em um *ajuste estrutural* da economia brasileira, ou seja, na tentativa de superar a grande vulnerabilidade externa do país e atingir um melhor nível de desenvolvimento econômico. É com base nesta noção que se analisará o comportamento da política externa do governo Geisel, de forma a analisar o quanto ela foi condicionada pela política econômica, incorporada no II PND.

### 3.2. O Pragmatismo Responsável

#### 3.2.1. A Política Externa dos Governos Militares

Como já foi comentado, houve uma abrupta mudança na política externa brasileira com a ascensão dos militares ao poder, em 1964. Tal alteração se deu porque durante os governos Jânio Quadros e João Goulart houve a formulação da Política Externa Independente,

que visava à inserção mais autônoma do Brasil no sistema internacional através da diversificação de parcerias, que incluiu, por exemplo, o estabelecimento de relações com a União Soviética, gerando uma série de divisões dentro do país, de forma semelhante ao que ocorria na política interna (GONÇALVES e MIYAMOTO, 1993, p. 215). Dessa forma, quando os militares assumiram, foi buscada praticamente a extirpação das políticas que vinham sendo aplicadas pelo governo Jango, incluindo aí a política externa, visto que conceitos apregoados por esta, tais como o não-alinhamento, eram vistos como próprios daqueles que eram inimigos do novo regime, ameaçando a segurança nacional (SILVA, A., 2005, p. 253).

Dessa forma, houve o retorno à concepção de conflito Leste-Oeste, que havia deixado de permear a política externa brasileira em favor de uma concepção de conflito Norte-Sul, na qual o país reivindicava o auxílio dos países de Primeiro Mundo para a superação da pobreza interna. Na nova visão, o Brasil se inseria dentro do bloco ocidental e da lógica de enfrentamento contra a União Soviética presente na Guerra Fria, a partir de da formulação interna de que a política externa deveria se orientar naquele momento pela idéia de *segurança*, e somente após esta ser obtida poder-se-ia caminhar na direção do outro termo do binômio, o *desenvolvimento*.

A partir daí, foi formulada a política dos “círculos concêntricos”, adotada no governo Castelo Branco, que se baseava em diferentes níveis de importância dados às diversas regiões do mundo, com a América Latina sendo a prioridade inicial, passando para o restante da América, e em seguida o mundo ocidental (GONÇALVES e MIYAMOTO, 1993, p. 216-220). Em relação aos Estados Unidos, nota-se que o alinhamento não foi tão automático como muitas vezes se faz acreditar, e com o tempo foram surgindo algumas desavenças nas relações entre os países, em especial no setor econômico, pois o Brasil julgava não estar recebendo a contrapartida pelo seu apoio à política de segurança estadunidense (SILVA, A., 2005, p. 254-255; VIZENTINI, 1997, p. 29-36).

No governo de Costa e Silva, a concepção de “fronteiras ideológicas” passou a se relativizar devido à percepção dos baixíssimos ganhos através da Aliança pelo Progresso, assim como da evolução do entendimento entre Estados Unidos e União Soviética, que não se caracterizavam mais pelo amplo enfrentamento de anos anteriores. Assim, impunha-se uma mudança na política externa, que acabou por inverter a ordem de prioridade no binômio segurança e desenvolvimento, passando a dar ênfase ao segundo. Nas palavras de Gonçalves e Miyamoto, “não mais se condicionava o desenvolvimento à segurança coletiva. Agora a



segurança era vista como um produto do desenvolvimento”. De tal modo, o Brasil passou a ter uma postura mais autônoma, que se chocou com os interesses estadunidenses em várias áreas, em especial quando da recusa brasileira em assinar o Tratado de Não-Proliferação Nuclear, sob a justificativa de que “tinha um caráter claramente excludente, na medida em que traçava uma fronteira tecnológica entre os Estados e, apesar disso, não assegurava a paz mundial” (GONÇALVES e MIYAMOTO, 1993, p. 222; SILVA, A., 2005, p. 258-259).

O governo seguinte, do general Médici, foi fortemente influenciado pelo processo de escolha de seu nome como próximo presidente, assim como pelo alto crescimento do “milagre econômico”. Inicialmente, a união dos militares em torno do nome de Médici lhe deu legitimidade para buscar com mais afinco do que o governo anterior o objetivo de desenvolvimento. Este, entretanto, passou a ser visto como um caminho a ser percorrido de forma individual, e não coletiva, de forma que o foco das relações externas do Brasil deixou de ser no âmbito multilateral, passando para o bilateral. Quanto ao crescimento da economia, crescia a tarefa da diplomacia em abrir novos mercados para os produtos brasileiros, em especial no Oriente Médio, devido ao alto grau de dependência do Brasil em relação ao petróleo importado desta região (GONÇALVES e MIYAMOTO, 1993, p. 224-229; VIZENTINI, 1998, p. 136-146).

### **3.2.2. A Formulação do Pragmatismo Responsável**

Por sua vez, a política externa do governo Geisel inaugurou diferenças em relação às anteriores, fortemente influenciada pelos recentes acontecimentos internos e externos, tais como a abertura política e a crise do petróleo. A partir daí, foi formulado o Pragmatismo Responsável, que representa a ruptura de vez com as fronteiras ideológicas traçadas no início do governo militar, ao assumir uma estratégia, como diz o próprio nome, pragmática e ecumênica.

O pragmatismo diz respeito justamente a essa ruptura, significando que o país agiria com base no seu próprio interesse, sem restringir as suas possibilidades de ação externa por velhas alianças ou tradições diplomáticas. O ecumenismo está relacionado a esse conceito, se referindo à busca pela universalização das relações externas do Brasil, visto que até então não existia representação diplomática em países como a China. Por sua vez, a “responsabilidade” apregoada encontra suas origens na situação interna, de forma a aplacar as reações dos setores militares mais próximos das posições diplomáticas anteriores (GONÇALVES e MIYAMOTO, 1993, p. 230-231. SOUTO MAIOR, 2006, p. 439-440).

Em termos “temáticos”, a diplomacia brasileira continuou dando prioridade aos temas econômicos, na medida que o Choque do Petróleo ampliou as distorções existentes na economia brasileira. Assim, continua a política voltada ao aumento dos mercados para exportação, mas de forma ampliada, em função tanto da maior necessidade brasileira como da expansão industrial interna. Entretanto, uma novidade se dá através dos maiores contatos com países de Primeiro Mundo, de forma a garantir o acesso brasileiro a produtos essenciais para o seu desenvolvimento (SOUTO MAIOR, 2006, p. 435).

Em termos “geográficos”, tal programa afastava-se de posições anteriores assumidas pela diplomacia brasileira, dando ênfase ao relacionamento com países de Terceiro Mundo, em especial América Latina, África e Oriente Médio. Quanto aos vizinhos latino-americanos, no entanto, a ênfase foi de certa forma diminuída em relação ao que vinha sendo desenvolvido até então, mas muito mais pela diversificação das relações com o restante do mundo do que por uma perda de foco (GONÇALVES e MIYAMOTO, 1993, p. 232-236). O que se altera significativamente é a pretensão hegemônica do Brasil, que se manifestava ativamente na “Diplomacia do Interesse Nacional” de Médici, mas que durante o Pragmatismo é abandonada em favor de uma tendência de cooperação. Em relação aos países africanos, apesar de já haver uma política de aproximação no governo Médici, há uma grande mudança de abordagem, ao passo que o Brasil finalmente passa a apoiar o fim do colonialismo português e, por outro lado, diversifica as suas relações, antes concentradas na África do Sul, o que gerava certa desconfiança dos outros países africanos, devido à política de segregação racial lá aplicada (SOUTO MAIOR, 2006, p. 435-436; VIZENTINI, 1998, p. 203).

Tal política em relação à África representou também o surgimento de diversos atritos junto aos Estados Unidos, que não reconhecia os novos Estados africanos por estes terem ligações ideológicas com Cuba e União Soviética, e assim apoiavam grupos de oposição. Do mesmo modo, o aprofundamento do incentivo às exportações e a negativa estadunidense em fornecer os produtos e tecnologias demandados pelo Brasil causou um sério retraimento nas relações entre os países. Essa escalada atingiu o seu auge com a assinatura do Acordo Nuclear Brasil-Alemanha, em 1975, que será tratado mais adiante (GONÇALVES e MIYAMOTO, 1993, p. 233-235; SILVA, A., 2005, p. 267-268).

Em vista da dificuldade em obter tecnologias necessárias para o seu desenvolvimento junto aos Estados Unidos, o Brasil buscou novos parceiros junto a outros países de Primeiro Mundo, nomeadamente Europa e Japão. Estes viam com satisfação o aprofundamento das relações com um país do porte do Brasil, cujo maior fluxo de comércio costumava se dar

junto aos Estados Unidos, na medida em que era um mercado de porte considerável para a exportação de produtos. Lembra-se aqui que a Europa enfrentava forte crise logo após o Choque do Petróleo, e que inicialmente houve um grande déficit em suas contas externas (GONÇALVES e MIYAMOTO, 1993, p. 235; VIZENTINI, 1998, p. 203).

### 3.2.3. As Relações com Estados Unidos, Europa e Japão

Conforme visto, as relações com os Estados Unidos se deram de maneira muito diferente que nos governos anteriores, se caracterizando por muito mais conflitos do que havia sido visto nos demais períodos do regime militar. Politicamente, as divergências ocorreram basicamente em duas áreas, inicialmente pelo Acordo Nuclear com a Alemanha e mais tarde em relação à questão dos direitos humanos (VIZENTINI, 1998, p. 214)

A questão nuclear era relativamente antiga, com acordos de cooperação na área remontando à década de 50, quando iniciou-se a exportação de materiais para pesquisa científica na área nuclear. Há de se notar que nesta mesma década a Argentina criou um programa nuclear com vistas à produção de energia elétrica, o que reacendeu as disputas com o Brasil pela hegemonia da região. Entretanto, a crise política no início dos anos 60 impediu o maior desenvolvimento do programa brasileiro, e a ascensão dos militares ao poder também não ofereceu grande contribuição inicialmente, pois a matriz energética brasileira foi reorientada para o setor hidrelétrico, anteriormente considerado como tendo possibilidade de se esgotar (SILVA, H., 2004, p. 404-405; VIZENTINI, 1998, p. 215-217)<sup>3</sup>.

Apesar disto, nota-se que havia interesse por parte do governo no desenvolvimento desta tecnologia, evidenciado pela recusa em assinar o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares, em 1967. Então, no início da década de 70, o Brasil assinou contrato com a empresa estadunidense Westinghouse para que esta fornecesse o reator e o urânio enriquecido necessário para o seu funcionamento, ainda que sem haver transferência de tecnologia para o Brasil. Segundo Souto Maior, e negócio consistia em

uma transação comercial típica entre um país desenvolvido e um subdesenvolvido: o Brasil se submetia à condição de produtor de matéria-prima (urânio) e importador de manufaturado (tanto o reator como o urânio enriquecido usado como combustível) (SOUTO MAIOR *apud* VIZENTINI, 1998, p. 218).

---

<sup>3</sup> Cabe ressaltar que a autora Heloísa da Silva (2004) propõe uma nova conceituação para o modelo de desenvolvimento brasileiro, que passaria a ser no período militar de “substituição de exportações”, ao invés do conceito clássico de substituição de importações. Neste trabalho, trabalha-se com a segunda noção, mais consagrada na literatura, sendo utilizado o trabalho da autora apenas no que se refere à descrição das ações tomadas pela diplomacia do governo Geisel.

Entretanto, na esteira da primeira explosão nuclear da Índia, em 1974, a Westinghouse teve negada a sua permissão de fornecer combustível nuclear para o Brasil, sob a desculpa de os contratos externos excederem a capacidade estadunidense de produção de urânio enriquecido, impedindo assim o país de operar a usina de Angra I, e vindo de encontro aos objetivos do governo Geisel de manter o crescimento econômico e diversificar as fontes de energia. Da mesma forma, expôs a dependência do país em relação à obtenção do combustível nuclear, que não seria garantido em momentos sensíveis para os Estados Unidos (LOHBAUER, 2000, P. 68; SILVA, H., 2004, p. 407; VIZENTINI, 1998, p. 218-219).

Dessa forma, passou-se a considerar um acordo com outros países, tais como França e Canadá, optando por fim pela Alemanha, que já mantinha cooperação com o Brasil nesta área, ainda que em âmbito menor, e era o único país que se comprometia a

negociar um acordo profundo e integrado, visando à implantação, no Brasil, de todo o ciclo de geração da energia nuclear, desde a pesquisa e lavra do urânio até o enriquecimento, produção do elemento de combustível e reprocessamento, além da fabricação de reatores de potência (SILVA, H., 2004, p. 407)

Por parte dos alemães, o acordo era muito vantajoso, pois abria as portas de um grande mercado para exportação, ainda mais de um país historicamente vinculado aos Estados Unidos, ao mesmo tempo em que compensava a relativa estagnação do seu mercado interno. Da mesma forma, possibilitava-se o acesso às fontes de urânio brasileiras, relaxando a dependência em relação ao fornecimento dos estadunidenses. Assim, em junho de 1975 foi assinado o acordo, que previa a compra de oito reatores por parte do Brasil, que somavam 10000 MW de potência, capacidade superior à de qualquer usina então existente no país, sendo superada posteriormente apenas pela Usina de Itaipu. Da mesma forma, previa-se a construção de uma usina de enriquecimento de urânio e de uma fábrica de reatores, que reforçavam a autonomia do Brasil na área nuclear (LOHBAUER, 2000, p. 69-70; SILVA, H., 2004, p. 408-409; VIZENTINI, 1998, p. 219-220).

Entretanto, a reação dos Estados Unidos ao acordo não foi positiva, incidindo em duas esferas: a econômica, na medida em que a instalação de usinas nucleares era um negócio que gerava altos lucros; e a política, pois havia o enfraquecimento das relações com um país considerado aliado estratégico (VIZENTINI, 1998, p. 220-221). Ainda, havia a possibilidade do acordo servir de exemplo para outros países, aumentando o clube de países detentores de tecnologia nuclear, o que era claramente contrário à política de não-proliferação nuclear dos Estados Unidos. (SILVA, H., 2004, p. 412).

Contudo, no governo de Gerald Ford, cuja política externa ainda era ditada por Kissinger, a pressão exercida sobre o Brasil permaneceu em níveis suaves, na medida em que o país era considerado um país-chave na América Latina. Assim, em 1976 foi assinado um Memorando de Entendimento, que consistia em mecanismos de consulta periódica entre os dois países, a serem utilizados para tratar de temas relevantes surgidos tanto no âmbito bilateral como multilateral, revelando a importância que o Brasil passava a constituir para o vizinho do norte, ainda que pudessem haver conflitos entre ambos (VIZENTINI, 1998, p. 221). André Silva ressalta, entretanto, que tal documento “expressava mais uma vontade política de negociação, pois não tinha efeito ou resultados efetivos e imediatos” (SILVA, A., 2005, p. 268-269).

Com a vitória de James Carter nas eleições, houve uma guinada na política externa estadunidense, que levou ao aprofundamento das divergências entre os países. Apesar de já assinado o Acordo Brasil-Alemanha, Carter buscou formas de anulá-lo, em especial através de pressões sobre os alemães, que militarmente eram profundamente vinculados aos Estados Unidos, pois o governo Geisel negou veementemente qualquer chance de voltar atrás em relação aos termos já assinados. Do ponto de vista alemão, uma quebra do contrato ameaçava seriamente a sua credibilidade, da qual indiretamente dependia a sua economia, alicerçada em contratos externos. Deste modo, após algum tempo as pressões esfriaram, e o acordo não teve sua vigência afetada, ainda que a Alemanha tivesse concordado em não mais exportar a tecnologia de reprocessamento de urânio. (LOHBAUER, 2000, p. 73-74; VIZENTINI, 1998, p. 222-223).

Não obstante, as pressões sobre o Brasil não se abrandaram, ainda que trocassem de foco: ao invés do acordo nuclear, passou a ser criticado o tratamento aos direitos humanos no país, ainda que este já fosse muito menor do que no governo Médici, quando ocorreu o auge das torturas. Assim, em 1977 foi publicado um relatório que mostrava a situação interna brasileira, com cassações, censura, prisões ilegais, etc., o que levou o governo brasileiro inclusive a denunciar o Acordo Militar com os EUA de 1952. O ápice da questão se deu no final do ano, com a visita da primeira-dama estadunidense ao Brasil, sendo recebida por organizações estudantis que denunciavam a situação de repressão ainda existente no país. Porém, no ano seguinte houve uma nova mudança na política externa dos Estados Unidos, relacionada “muito mais com dificuldades internas do governo norte-americano, que operou uma retirada confusa quando percebeu que suas estratégias estavam sendo

contraproducentes”, aliado à perspectiva de que não seria positivo perder um aliado da estatura do Brasil (VIZENTINI, 1998, p. 224-226).

Quanto às relações no campo comercial, quanto mais se intensificava a industrialização no Brasil, mais aumentavam os conflitos com os Estados Unidos, devido à perda de complementaridade econômica, evidenciada na penetração de produtos manufaturados brasileiros no mercado interno estadunidense. A Rodada de Tóquio do GATT foi um dos principais palcos destes conflitos, pois enquanto o governo brasileiro defendia termos de comércio favoráveis ao Terceiro Mundo, os países desenvolvidos negavam qualquer medida nesse sentido. Pelo contrário, em 1974 o Congresso dos Estados Unidos aprovou a Lei de Reforma Comercial, que possibilitava o aumento das tarifas de produtos que ameaçassem produtores locais. Assim, houve expressiva redução da importância dos Estados Unidos como parceiro comercial brasileiro, que no início dos anos 1960 representava quase 40% do total de exportações e passou em 1979 a menos de 20%, enquanto nas importações representou apenas 11% em 1975 (SILVA, A., 2005, p. 269).

Nesse contexto, assim como ocorreu no caso do Acordo Nuclear, o Brasil voltou-se à Europa e ao Japão, com o objetivo de adquirir os produtos e tecnologias necessários internamente. Conforme Vizentini,

os projetos de infra-estrutura e a necessidade de tecnologia, necessários ao modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil, esbarravam na estreiteza da relação do Brasil com os Estados Unidos. Isso complicou-se ainda mais no governo Geisel, que, em virtude das condições internacionais adversas, optou por um projeto de autonomização industrial e tecnológica. No âmbito externo, o declínio relativo do poder norte-americano conjugou-se com o fortalecimento econômico e político dos pólos capitalistas desenvolvidos, cujas políticas externas tornaram-se mais independentes dos Estados Unidos. Esses novos centros passam a buscar mercados em áreas tradicionais de influência norte-americana, como a América Latina (VIZENTINI, 1998, p. 234).

Dessa forma, o Brasil passaria a assinar diversos acordos com os países europeus no sentido de atrair capital e produtos para a concretização do projeto nacional de desenvolvimento, simbolizados nas várias viagens de Geisel e do ministro Azeredo da Silveira ao Velho Continente. Quanto ao ponto de vista dos europeus ao aumento do comércio com o Brasil, vale o mesmo raciocínio já desenvolvido no referente ao Acordo Nuclear: o crescimento da economia européia acarretava uma necessidade de se ampliar os laços externos, o Brasil representava um mercado significativo para os produtos europeus. Com o Reino Unido foram feitos diversos acordos em especial na indústria do aço, como na construção da Açominas, cujo custo foi de consideráveis 900 milhões de libras esterlinas. Outro exemplo é o acordo entre o Lloyds Bank International e o BNDE para a abertura de

uma linha de crédito para a compra de bens de capital e equipamentos para projetos de médio porte no valor de 20 milhões de libras esterlinas. Já com a França, visitada por Geisel em 1976, houve acordos de cooperação envolvendo o Pólo Petroquímico do Rio Grande do Sul, projetos portuários, assim como na área de exploração de petróleo em áreas marinhas (LOHBAUER, 2000, p. 63-64; VIZENTINI, 1998, p. 235).

Com a Alemanha, as relações se concentraram no Acordo Nuclear, ainda que houvesse um grande aumento nos negócios envolvendo os dois países nos anos 70. Para exemplificar, o investimento direto realizado pelos alemães no Brasil dobrou num período de apenas quatro anos, entre 1973 e 1977, fazendo do país o maior destino de capitais alemães fora da Europa, à única exceção dos Estados Unidos. A importância que os países passaram a representar um para o outro foi simbolizada na visita de Geisel à Alemanha em 1978, quando foi liberado um crédito de 50 milhões de marcos para o desenvolvimento brasileiro, e na vinda do chanceler Helmut Schmidt para o Brasil em 1979 (LOHBAUER, 2000, p. 80-82).

Em relação a países como Itália, Espanha, entre outros, também houve acordos efetuados, mas de âmbito mais reduzido, devido ao maior foco dado pelo Brasil aos países detentores de maior capacidade econômica e tecnológica. Nessa esfera, destacam-se também as relações do Brasil com o Japão, que eram pouco significativas até a década de 1970, porém sofreram grande aumento com o governo Geisel, em especial na questão de construção de hidrelétricas. Tal crescimento pode ser percebido a partir da sua viagem à terras japonesas em 1976, quando foi assinado um Memorando de Entendimento aos moldes daqueles que haviam sido assinados com os principais países europeus, e que na seqüência viria a ser assinado junto aos Estados Unidos (VIZENTINI, 1998, p. 236-237).

### **3.2.4. As Relações com o Terceiro Mundo e com o Bloco Comunista**

A política brasileira em relação à África começou a mudar no governo Médici, o que é exemplificado na viagem do chanceler Gibson Barboza a diversos países africanos no final de 1972 e início de 1973. Um dos históricos entraves à maior aproximação, que era o apoio dado pelo Brasil à manutenção dos vínculos coloniais dos países lusófonos, começou a ser superado no final de 1973, quando o país não mais acompanhou o voto português em questões desse tema, e em 1974, pouco antes da Revolução dos Cravos, que daria início ao processo de independência, finalmente foi retirado o apoio à manutenção das colônias. Agindo dessa maneira, o governo Geisel diagnosticava que o menor nível de desenvolvimento das nações africanas abria grandes possibilidades de exportação de manufaturados brasileiros, além de

estas poderem prover o Brasil de recursos naturais raros ou não encontrados em território nacional (SILVA, H., 2004, p. 436-437; VIZENTINI, 1998, p. 242).

Assim, as ambigüidades existentes até o governo Médici, quando se buscava o aprofundamento das relações ao mesmo tempo em que se era contra a independência das colônias portuguesas, foram eliminadas em favor da defesa do dos novos países africanos. De acordo com Olga Nazário,

a opção africana possuía quatro fundamentos básicos: 1 – manutenção do projeto nacional-desenvolvimentista; 2 – pragmatismo econômico-comercial, que levou o Brasil à busca de novos mercados; 3 – aumento da influência no Atlântico Sul por via estratégica; 4 – defesa da cultura e história comum fora da tradicional comunidade luso-brasileira (NAZÁRIO *apud* SILVA, H., 2004, p. 433-434).

Já em 1974, foi reconhecida a independência de Guiné Bissau antes mesmo do término das negociações com Portugal, ao mesmo tempo em que se defendia o fim dos laços coloniais também com Angola e Moçambique. O caso de Angola é o mais representativo, pois este país se viu no meio de uma guerra civil com três facções buscando o poder, e cada uma delas apoiada por um Estado estrangeiro diferente: o MPLA era apoiado pela União Soviética, o FNLA pelos Estados Unidos e a UNITA pelos chineses. Assim, houve pressão dos Estados Unidos para que o Brasil apoiasse a FNLA, mas, baseado em estudos feitos por seus diplomatas, o governo Geisel optou por oferecer suporte ao MPLA, considerado aquele com mais chances de vir a conquistar a vitória. Dessa forma, o Brasil se favoreceria pelo fato apoiar há mais tempo o grupo, obtendo recompensas importantes nas suas relações com os angolanos. Há de se citar a importância que este país tinha para a política externa do país, visto que se encaixava perfeitamente no relacionamento proposto, visto que tinha grandes reservas de petróleo e minerais, e ainda compartilhava a língua com o Brasil (VIZENTINI, 1998, p. 243).

Por fim, a tomada de poder por parte do MPLA, apesar de não ter havido acordo ou vitória militar sobre os outros grupos, fez com que o Brasil colhesse os louros de sua opção, cujo acerto foi evidenciado também pelas boas relações desenvolvidas com a Frelimo, grupo que detinha o poder em Moçambique, e que até então tinha dúvidas a respeito da posição brasileira em relação à África. Ainda nessa linha, houve diversas visitas e contatos com líderes e representantes de países africanos até o final do governo Geisel, fazendo com que a África passasse a contar por uma parte mais significativa do comércio exterior brasileiro, ainda que não superasse a barreira de 10%. O forte crescimento é expresso nos números do intercâmbio, que de 1974 a 1979 passaram de US\$ 88 milhões para US\$ 650 milhões.



Entretanto, nota-se que houve uma mudança na composição dos países com maior nível de comércio com o Brasil, com a África do Sul perdendo o lugar que tinha no governo Médici em favor de Gabão, Congo e Angola, com a manutenção da posição de Argélia, Líbia e Nigéria. (SILVA, H., 2004, p. 444; VIZENTINI, 1998, p. 243-245).

Este último constituiu a partir da metade da década de 70 o principal parceiro comercial do Brasil na região, a partir de uma política de troca de petróleo africano por produtos manufaturados brasileiros, havendo uma ampliação da importância mútua deste relacionamento. Isto se deu porque a Nigéria passou a ser responsável por uma importante fatia do abastecimento de petróleo brasileiro, assim como o Brasil chegou a ser o maior fornecedor de produtos industrializados para o parceiro africano. Ressalta-se aí que os armamentos representaram parte significativa das exportações brasileiras, que também foram ampliadas pela instalação no país de empresas prestadoras de serviços, em especial empreiteiras (SILVA, H., 2004, p. 440-441).

O Oriente Médio foi outra área muito favorecida na mudança de política externa de Médici para Geisel, principalmente devido ao Choque do Petróleo, em 1973. A primeira medida a ser tomada, como não poderia deixar de ser, foi o apoio à Palestina e aos países árabes tanto na ONU como através de declarações do chanceler Silveira, como forma de garantir a posição do Brasil no grupo de “nações-amigas”, que tinham garantido o fluxo de petróleo. Tal posição viria a ser ainda mais aprofundada no ano seguinte, quando o Brasil votou a favor da resolução que condenava o sionismo como forma de racismo, ainda que possa ser dito que tal voto não incorporava a real visão dos tomadores de decisão brasileiros (VIZENTINI, 1998, p. 246-248).

A partir de então, as medidas tomadas foram basicamente no sentido de se estabelecer boas relações com tais países, visando a uma maior segurança no abastecimento brasileiro de petróleo, assim como na diminuição do grande déficit comercial existente com tais países, decorrentes do aumento dos preços do petróleo em 1973. Assim, buscou-se a ampliação das exportações de manufaturados brasileiros, o que foi possível principalmente a partir do aumento da demanda dos países árabes por automóveis e veículos militares, cuja produção no Brasil era significativa. Além disso, conta também o fato de os veículos brasileiros serem mais adaptados às condições dos países árabes, tanto pela tecnologia envolvida como pela melhor adequação ao clima tropical. Ainda, teve notória importância a participação de empresas estatais brasileiras na área de prospecção e produção de petróleo em território de países árabes (SILVA, H., 2004, p. 450-451; VIZENTINI, 1998, p. 249-255).

O esforço brasileiro em aumentar as exportações para a região deu resultado, havendo um pulo de US\$ 198 milhões exportados em 1974 para US\$ 975 milhões em 1979. Entretanto, mesmo com tal crescimento houve deterioração na balança comercial com a região, visto que o preço do petróleo permaneceu em patamares elevados (SILVA, H., 2004, p. 456).

Já na Ásia se deu uma das principais ações da política externa do governo Geisel, que foi o estabelecimento de relações diplomáticas com a República Popular da China. É importante lembrar-se que este país havia rompido com a União Soviética ainda na década de 60, e que a partir de 1972 passou a ensaiar uma aproximação com os Estados Unidos, de forma a se proteger contra o poderoso vizinho. Nota-se ainda que tanto o país asiático como o Brasil compartilhavam de opinião em diversos temas relevantes, tais como o relativo ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear e meio-ambiente, e ambos buscavam uma política externa mais alinhada aos interesses dos países do Terceiro Mundo. Assim, a aproximação poderia ser vista como natural, ainda que enfrentasse fortes adversários na política interna brasileira, dentro do grupo militar (VIZENTINI, 1998, p. 257).

A partir daí, as relações bilaterais sofreram grande crescimento em um pequeno espaço de tempo, com visitas mútuas de missões comerciais, de forma a aumentar as possibilidades de intercâmbio. Este se baseou principalmente em contratos de compra e venda de produtos primários, tais como minerais e petróleo, ou semimanufaturados, como o aço. Ainda, a aliança que começava a ser formada tratava-se de um tipo de relação nova para o Brasil, pois se dava com um país com cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU, mas que ao mesmo tempo pertencia ao Terceiro Mundo. Assim, não existiam laços de dominação e subordinação entre os países, e dessa forma havia a possibilidade de um grande favorecimento por parte do Brasil, que poderia ver aumentado o seu poder de barganha internacional. Por fim, o aumento das relações com a China tinha efeitos diretos sobre as relações com os países vizinhos, em especial com os Tigres Asiáticos, então em pleno estágio de desenvolvimento (SILVA, H., 2004, p. 446-450; VIZENTINI, 1998, p. 262).

Quanto à União Soviética, com quem o Brasil mantinha relações desde o início da década de 1960, as negociações se pautaram principalmente pela redução do grande superávit comercial em favor do Brasil. Nesse caso, a estratégia brasileira foi de reivindicar maior fatia na exportação de petróleo soviético, visto que esse era em grande medida não explorado, em função da idéia russa de manter suas reservas por um prazo mais longo. Isto se chocava com os interesses soviéticos, que almejavam que as compensações brasileiras financiassem o

petróleo adquirido externamente. Em relação aos outros países comunistas, havia o mesmo problema da balança comercial excessivamente favorável ao Brasil, gerada tanto pela exportação de produtos manufaturados como de produtos básicos. Dessa forma, em geral o governo Geisel optava pela compra de petróleo e bens intermediários e de capital, presentes nas economias dos países do Leste Europeu, como na Romênia e na Polônia (SILVA, H., 2004, p. 445-446; VIZENTINI, 1998, p. 238-241).

Por fim, em relação aos vizinhos latino-americanos não houve grande mudança em relação ao desenvolvido no período Médici, ainda que parecesse haver perda da importância da região em relação ao restante do mundo. Na realidade, o que ocorreu foi um aumento da relevância das relações com outros países do mundo, criando assim a impressão de que a América Latina foi relegada a um segundo-plano nas deliberações de política externa, o que de fato não ocorreu. De fato, houve apenas uma reorientação do sentido de privilegiar as relações com os países economicamente maiores, de forma a ampliar as possibilidades de cooperação comercial e tecnológica. (VIZENTINI, 1998, p. 226-227).

Com a Argentina, as relações ainda estavam estremecidas em função da construção da hidrelétrica de Itaipu, o que só viria a ser superado em 1979, com a assinatura do Acordo de Itaipu - Corpus. O Paraguai se inseria nesse mesmo contexto, colhendo os frutos das desavenças entre os dois vizinhos ao exercer barganha entre ambos, ainda que o Acordo de Itaipu terminasse por vinculá-lo significativamente ao Brasil. Já com países como Uruguai e Bolívia, houve a assinatura de diversos acordos de cooperação comercial, visando principalmente à elevação das exportações brasileiras de manufaturas e o aumento das importações de matérias-primas (VIZENTINI, 1998, p. 228-230).

Em relação aos outros países, a lógica foi mais ou menos a mesma, à exceção de México, com quem o Brasil julgava ser possível obter melhores resultados nas relações comerciais, e Venezuela, maior produtor de petróleo da América do Sul, com quem também foi buscado maior acercamento. Visto de outra forma, na América Latina as questões políticas eram mais relevantes em termos de política externa, na medida em que, segundo Gonçalves e Miyamoto, “a despeito da secundarização das instâncias militares no processo decisório da política externa, fruto da obsolescência da tese das fronteiras ideológicas, o fato é que no tocante à América Latina suas posições ainda eram consideradas válidas”. Desse modo pode ser explicado o Tratado de Cooperação Amazônica, que passou a ser negociado quando o Brasil percebeu que havia um processo de aglutinação na região andina, mas sem a participação brasileira. Com vistas a evitar a exclusão do país, buscou-se melhorar as relações

bilaterais com os países da região, o que acabou resultando em 1978 na proposta do Tratado, que servia de instrumento formal à cooperação na região amazônica (GONÇALVES e MIYAMOTO, 1993, p. 236; SOUTO MAIOR, 2006, p. 449-454).

### 3.2.5. As Causas das Mudanças na Política Externa do Governo Geisel

Inicialmente, cabe a pergunta de se o Pragmatismo Responsável representou uma ruptura em relação aos governos anteriores, ou foi meramente um aprofundamento da política externa já vigente. Na literatura, não há consenso a esse respeito, como atestam autores como Souto Maior (2006), Gonçalves e Miyamoto (1993) e Vizentini (1998). Para o primeiro,

o governo do General Ernesto Geisel representou um claro ponto de inflexão na política internacional que, com algumas diferenças de matiz entre os três períodos presidenciais anteriores, vinha sendo seguida pelo Brasil desde a intervenção militar de 1964. [...] Tal mudança, claramente perceptível numa comparação dos discursos políticos dos dois períodos, não se fez, porém, de maneira contundente. As atitudes concretas, a percepção do quadro internacional e os posicionamentos frente a problemas específicos revelam uma mudança radical, mas o discurso dos responsáveis pela condução da política externa do período procura ser sobretudo didático (SOUTO MAIOR, 2006, p. 433).

Na mesma linha, Gonçalves e Miyamoto dizem que

no concernente aos governos militares, o objetivo perseguido foi rigorosamente o mesmo: fazer do Brasil uma grande potência mundial. As mudanças internas e aquelas por que passou o sistema internacional, porém, determinaram que o governo Geisel rompesse com a estratégia aplicada desde o governo Castelo Branco. Com efeito, podemos afirmar que do ponto de vista estratégico a política externa dos governos militares dividiu-se em dois períodos, marcadamente distintos: um, que começou com Castelo Branco e estendeu-se até o governo Médici; e outro, que se iniciou com Geisel e só foi encerrado no fim do governo Sarney (GONÇALVES e MIYAMOTO, 1993, p. 245).

Por outro lado, para Vizentini (1998) ressalta que a maior parte das novidades alardeadas no Pragmatismo Responsável já existiam nas políticas externas desenvolvidas anteriormente, a grande mudança é que a nova política econômica, substanciada no II PND, impunha a necessidade de se buscar um interesse de dimensões maiores do que anteriormente. De acordo com tal visão, a política em relação à África e ao Oriente Médio, por exemplo, são continuidades do projeto já existente nos governos anteriores (VIZENTINI, 1998, p. 204-205, 210-211).

Da perspectiva do marco teórico de Hermann (1990), Vizentini defende que houve uma *mudança de ajuste*, ou seja, a alteração foi no esforço do país para atingir o objetivo, havendo a manutenção dos meios empregados. Por outro lado, Gonçalves e Miyamoto (1993) e Souto Maior (2006) defendem que houve uma *mudança de programa*, ou seja, não só um maior esforço do país na busca do interesse nacional como também uma mudança qualitativa, que se substancia em um novo modelo de relações externas do país, focando mais algumas

regiões em detrimento de outras. Nota-se que não houve o que Hermann define como *mudança de objetivo*, visto que este permaneceu o mesmo durante o regime militar, pois claramente houve uma manutenção da meta de desenvolvimento nacional.

Considera-se então que, de fato, o II PND ampliou o papel da política externa por todas as razões que foram vistas anteriormente, como a necessidade do país de obter bens de capital e tecnologias para viabilizar o novo salto na substituição de importações, ao mesmo tempo em que obrigava o governo a incentivar também a expansão das exportações, fato este que não é enfatizado por Gonçalves e Miyamoto (1993) e Souto Maior (2006). Entretanto, ao contrário de Vizentini (1998), avalia-se que houve a partir do governo Costa e Silva um processo gradual de mudança, fugindo das fronteiras ideológicas mas ainda não rompendo com elas, o que se dá apenas no governo Geisel.

Em relação à África, apesar de haver uma aproximação durante o governo Médici, esta se restringe à esfera comercial, enquanto no governo seguinte há um salto qualitativo, como representado no apoio ao MPLA no processo de independência de Angola, movido pela possibilidade de se estabelecerem laços permanentes de cooperação entre ambos os países, ainda que contra a opinião estadunidense. De acordo com Gonçalves e Miyamoto,

A nova política africana do Brasil representava, assim, uma ruptura com o passado. Pois, apesar de o governo anterior ter se voltado para a África, sua atuação orientara-se para objetivos de ordem estritamente econômico-comerciais; suas alianças na área permaneceram atreladas ao figurino das fronteiras ideológicas. É verdade que o interesse econômico continuava a permear as relações [...], porém, o aspecto político era o que tinha mais relevo nesse novo contexto (GONÇALVES e MIYAMOTO, 1993, p. 232).

Da mesma forma, o acercamento em relação à Europa se dá em bases bem diferentes do que se via até então, sendo o Acordo Nuclear junto à Alemanha o maior exemplo desta mudança no relacionamento. A grande mudança aqui se refere ao fato do Brasil até então buscar o seu abastecimento de tecnologias e manufaturas pesadas nos Estados Unidos, ainda que em bases de subordinação, enquanto no governo Geisel busca-se a superação destes vínculos, e quando há a recusa por parte dos estadunidenses, são buscados novos parceiros, evidenciados na Europa e no Japão.

Posto isto, quais seriam as causas de tais mudanças? Ainda que não haja consenso em relação ao grau de ruptura, usualmente considera-se que as causas do Pragmatismo Responsável se situam em três níveis, das estruturas, das idéias e da agência de indivíduos-chave. Inicialmente, há as mudanças na estrutura internacional de poder, ocorridas na década de 1970, que facilitaram a projeção de alguns países em desenvolvimento. Em segundo lugar, havia a circulação de idéias que promoviam a possibilidade de autonomia dos países de

Terceiro Mundo, prevendo o seu crescimento e um reordenamento do cenário internacional. Por fim, foca-se na importância individual que Geisel e o ministro Silveira tiveram na formulação do Pragmatismo (SPEKTOR, 2004, p. 197).

Entretanto, tal perspectiva subestima o papel que o II PND e o seu significado como projeto de avanço na substituição de importações tem a respeito da política externa. Como vimos, tal projeto tinha duas principais conseqüências para a atuação externa brasileira, que eram a busca pelos insumos, tecnologias e capitais necessários para a ampliação do parque industrial brasileiro, assim como a ênfase na promoção de exportações como forma de atenuar a déficit no balanço de pagamentos, e assim possibilitar o aumento das importações necessárias. Além disso, nota-se no espírito do plano a noção de que o Brasil deveria ter uma atuação autônoma, sem se pautar por interesses que não fossem o seu próprio, assim como pela diminuição no longo-prazo da perene vulnerabilidade externa do país.

Tendo isto em mente, pode-se observar que a política externa desenvolvida no governo Geisel buscou exatamente a concretização destes objetivos, através da diversificação dos laços externos, busca por produtos e tecnologias na Europa, em vista da negativa dos Estados Unidos em assumir este papel de fornecedor. Da mesma forma, no Terceiro Mundo, há a busca pela ampliação das relações brasileiras com foco na expansão das exportações do país, sendo estas prioritariamente de produtos manufaturados. Portanto, considera-se que o II PND teve fundamental importância para o desenvolvimento da política externa do período, sendo um dos fatores responsáveis para a ruptura com a política externa das fronteiras ideológicas vigente até então.

#### 4. CONCLUSÃO

Inicialmente, devemos convir que a política externa se origina de diferentes fontes, e é afetada por diversos tipos de constrangimentos, tanto externos como internos. A política externa desenvolvida no governo do general Ernesto Geisel, batizada como “Pragmatismo Responsável” é um grande exemplo disso, na medida em que tanto o contexto internacional como o interno apresentaram diversas peculiaridades na década de 1970, com a ocorrência de diversas mudanças qualitativas, que afetavam diretamente as possibilidades de inserção do Brasil no cenário internacional.

A primeira delas é o próprio ambiente político internacional, que a partir do final da década de 1960 assistiu a uma aproximação entre Estados Unidos e União Soviética, as duas superpotências, que trouxe diversas conseqüências para a o Brasil e para a América Latina como um todo. Inicialmente, amainava as tradicionais preocupações securitárias dos Estados Unidos com a América Latina, fortemente presentes após a ascensão de Fidel Castro ao poder, em Cuba, propiciando assim uma maior liberdade para a ação dos países latino-americanos. Entretanto, deve-se ter em mente que tal liberdade se dava apenas até certo ponto, tanto que houve apoio estadunidense ao golpe que tirou Salvador Allende do poder no Chile. Contudo, como o Brasil tinha um governo considerado leal aos seus interesses, não enfrentou grandes pressões até o governo Carter, a partir de 1977.

Domesticamente, a economia brasileira saía do período de maior crescimento de sua história, com uma taxa média de aumento do PIB acima de 10% ao ano. Este desenvolvimento, calcado nos setores industriais de bens de consumo duráveis, foi acompanhado por um processo de substituição de exportações, ou seja, uma constante troca de bens primários por bens industriais na pauta exportadora, abrindo novas possibilidades de relações externas do Brasil. Ao mesmo tempo, entretanto, havia um desequilíbrio não corrigido na economia brasileira, que carecia de fontes de energia próprias, assim como de bens de capital, necessários para ampliar o parque produtivo nacional sem onerar o balanço de pagamentos através de importações.

Entretanto, a “permissibilidade” do sistema, utilizando o conceito de Jaguaribe, apesar de evidenciar que havia as condições necessárias para uma ação externa autônoma, não explica o porquê de esta ação ter sido tomada. Este é explicado a partir de dois fatores: a Crise do Petróleo e a proposta de abertura política pelo presidente Geisel.

A Crise do Petróleo está envolvida em um contexto de deterioração das condições econômicas que propiciaram os chamados “Anos Dourados”, quando houve um grande crescimento dos países desenvolvidos aliado a políticas de bem-estar social por parte dos governos, criando uma era de prosperidade sem igual na história humana. Entretanto, a progressiva perda de poder econômico dos Estados Unidos vis-à-vis a Europa, entre outros fatores, fez com que a ordem econômica internacional, construída no término da Segunda Guerra Mundial, começasse a desmoronar, o que foi acelerado com a Crise do Petróleo. Esta provocou uma forte elevação nos preços de petróleo no mercado internacional, atingindo em cheio o Brasil, altamente dependente da importação deste produto.

Neste contexto, a opção óbvia seria frear o crescimento da nação, de forma a ajustá-la a um novo nível de consumo, ainda que a custo de uma forte recessão. Aí, contudo, surge outro fator doméstico, que era a proposta de abertura política, cujo objetivo básico era de institucionalizar os interesses dos militares, de forma que, quando estes abandonassem o poder, não houvesse reversão das medidas adotadas por eles, em especial no campo econômico. Porém, o desempenho econômico era variável fundamental para a estabilidade do regime, e assim foi criada uma resposta original à crise, evidenciada no II PND.

Este, através de uma proposta de ajustamento estrutural, ou seja, forçar a industrialização nacional para os setores que o país ainda não havia internalizado, de forma a superar no longo-prazo a grande vulnerabilidade externa, alterava os termos da dicotomia tradicional de crescimento versus ajustamento, e assim, através de um argumento econômico, possibilitava a estratégia doméstica de abertura política. Entretanto, havia no curto-prazo duas principais conseqüências: a necessidade de se adquirir produtos de alto teor tecnológico, a serem utilizados na ampliação da indústria nacional, assim como o imperativo de se buscar um forte aumento nas exportações, que pudessem compensar tanto a elevação dos preços do petróleo como o aumento nas importações dos produtos necessários para a industrialização.

Assim, a resposta a tais desafios se deu através do Pragmatismo Responsável, que buscou a diversificação dos parceiros externos do Brasil, ampliando de forma significativa as relações do país com a África, Oriente Médio e Ásia, de forma a incentivar o crescimento das exportações. Por outro lado, foi trocado o foco das relações com o Primeiro Mundo dos Estados Unidos para a Europa e o Japão, que, diferentemente do país americano, aceitaram ser parceiros da estratégia brasileira de autonomização industrial. Como foi visto, o maior exemplo dessa alternativa foi a assinatura do Acordo Nuclear com a Alemanha, também corroborada pelas várias visitas do presidente Geisel a tais países.



Por fim, nega-se o propósito neste trabalho de diminuir o papel de Geisel e de Azeredo da Silveira, que certamente foram fundamentais no desenvolvimento tanto da política externa da época como da própria resposta brasileira às mudanças ocorridas na década de 1970. Entretanto, confirmando a hipótese traçada no início do trabalho, pode-se então dizer que um dos principais fatores que explicam a mudança ocorrida entre a “Diplomacia do Interesse Nacional”, de Médici e o Pragmatismo Responsável foi o projeto de desenvolvimento autônomo contido no II PND, cujos objetivos de desenvolvimento interno foram buscados com o auxílio do Itamaraty.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOERSNER, Demetrio. *Relaciones Internacionales de America Latina – Breve Historia*. Caracas: Nueva Sociedad, 1996.

BRASIL. *II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)*. Brasília: Imprensa Oficial, 1974.

CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em Crise – A Economia Brasileira no Último Quarto do Século XX*. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

CASTRO, Antônio Barros de. Ajustamento x Transformação – A Economia Brasileira de 1974 a 1984. In: CASTRO, Antônio Barros de; SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

CERVO, Amado Luiz. *Relações Internacionais da América Latina – Velhos e Novos Paradigmas*. Brasília: IBRI, 2001.

DIAS CARNEIRO, Dionísio. Crise e Esperança: 1974-1980. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). *A Ordem do Progresso – Cem Anos de Política Econômica Republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

EICHENGREEN, Barry. *A Globalização do Capital – Uma História do Sistema Monetário Internacional*. São Paulo: Editora 34, 2000.

FISHLOW, Albert. Uma História de Dois Presidentes: A Economia Política da Gestão de Crise. In: STEPAN, Alfred (org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

FONSECA, Gelson. "Mundos diversos, argumentos afins: aspectos doutrinários da política externa independente e do pragmatismo responsável". In: ALBULQUERQUE, José; SEITENFUS, Ricardo; CASTRO, Sergio. (orgs) *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2006.

FONSECA, Pedro C. D.. O processo de substituição de importações. In: REGO, José Márcio e MARQUES, Rosa Maria. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2003. Cap. 11, p. 248-282.

- \_\_\_\_\_. Legitimidade e Credibilidade: impasses da política econômica do governo Goulart. *Estudos Econômicos*: São Paulo, USP, v. 34, n. 1 (93), 2004, p. 587-622.
- GEISEL, Ernesto. *Pronunciamento Realizado na Reunião Ministerial de 10 de Setembro de 1974*.
- GILPIN, Robert. *Global Political Economy – Understanding the International Economic Order*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- GONÇALVES, Williams da Silva; MIYAMOTO, Shiguenoli. Os Militares na Política Externa Brasileira, *Estudos Históricos*, v. 6, n. 12, 1993, p. 211-246.
- GREMAUD, Amaury *et al.* *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Atlas, 1997.
- GREMAUD, Amaury; PIRES, Julio Manuel. II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND (1975-1979). In: KON, Anita. *Planejamento no Brasil II*. São Paulo: Perspectiva, 1999.
- HERMANN, Charles. Changing Course When Governments Choose to Redirect. *International Studies Quarterly*, v. 34, n. 1, mar. 1990, p. 3-21.
- HERMANN, Jennifer. Auge e Declínio do Modelo de Crescimento com Endividamento: o II PND e a Crise da Dívida Externa (1974-1984). In: GIAMBIAGI, Fábio *et al.* *Economia Brasileira Contemporânea*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- HERMANN, Jennifer. Reformas, Endividamento Externo e o “Milagre” Econômico. In: GIAMBIAGI, Fábio *et al.* *Economia Brasileira Contemporânea*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005b.
- HOBSBAWM, Eric. *A Era dos Extremos – O Breve Século XXI (1914-1991)*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- KEYLOR, William. *The Twentieth Century World*. New York: Oxford University Press, 1992.
- KLAVEREN, Alberto van. Análise das Políticas Externas Latino-Americanas: Perspectivas Teóricas. In: MUÑOZ, Heraldo e TULCHIN, Joseph. *A América Latina e a Política Mundial – Uma perspectiva latino-americana das relações internacionais*. São Paulo: Editora Convívio, 1984.
- LESSA *et al.* Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 52, n. 1, jun. 2009.

LESSA, Antônio Carlos. *Brasil, Estados Unidos e Europa Ocidental no Contexto do Nacional-Desenvolvimentismo: Estratégias de Diversificação de Parcerias (1974-1979)*. 1994, 124 p. Dissertação (Mestrado em História) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, 1994.

LOHBAUER, Christian. *Brasil – Alemanha: Fases de uma Parceria (1964-1999)*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

MARCHIORETTO, Daniele. *A controvérsia sobre a racionalidade econômica e política do II Plano Nacional de Desenvolvimento*. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

MOURA, Gerson. *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935-1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

PRADO, Luiz Carlos Delorme; EARP, Fábio Sá. O “Milagre Brasileiro”: Crescimento Acelerado, Integração Internacional e Concentração de Renda. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves. *O Brasil Republicano: O Tempo da Ditadura – Regime Militar e Movimentos Sociais em Fins do Século XX – Livro 4*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, *International Organization*, v. 42, Summer 1988: 427-460

SALLUM Jr, Brasílio. *Labirintos: dos Generais à Nova República*. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.

SILVA, André Luiz Reis. As Relações entre o Brasil e os Estados Unidos durante o Regime Militar, *Ciência e Letras*, Porto Alegre, n. 37, jan./jun. 2005, p. 251-278.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira. Crise da Ditadura Militar e o Processo de Abertura Política no Brasil, 1974-1985. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves. *O Brasil Republicano: O Tempo da Ditadura – Regime Militar e Movimentos Sociais em Fins do Século XX – Livro 4*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SILVA, Heloísa Machado. *Da Substituição de Importações à Substituição de Exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988a.

\_\_\_\_\_. A lenta via brasileira para a democratização: 1974-1985. In: STEPAN, A. (org.) *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988b.

SPEKTOR, Matias. Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 47, n. 2, Dec. 2004.

SOUTO MAIOR, Luiz Augusto. O “Pragmatismo Responsável”. In: ALBULQUERQUE, José; SEITENFUS, Ricardo; CASTRO, Sergio. (orgs) *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2006.

VELLOSO, João Paulo dos Reis. *O Último Trem para Paris – De Getúlio a Sarney: Milagres, Choques e Crises do Brasil Moderno*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

VILLELA, André. Dos “Anos Dourados” de JK à Crise Não Resolvida. In: GIAMBIAGI, Fábio et al. *Economia Brasileira Contemporânea*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

VIZENTINI, Paulo. *A Política Externa do Regime Militar Brasileiro*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1998.

\_\_\_\_\_. *Da Guerra Fria à Crise (1945 a 1990)*. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1990.