

Associação Nacional de História – ANPUH
XXIV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – 2007

Desenvolvimentismo e Pragmatismo no governo Geisel:

II Plano Nacional de Desenvolvimento e diversificação das relações exteriores

Henrique Zeferino de Menezes.*

Resumo: Esse artigo busca fundamentalmente explicar as relações existentes entre o II PND e a política externa brasileira do governo Geisel. Mais especificamente demonstrar de que maneira a diversificação das relações exteriores brasileiras correspondia à estratégia desenvolvimentista do período.

Palavras-chave: Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento - Diversificação das Relações Exteriores - governo Geisel.

Abstract: This article basically aims to explain the relations between the Second National Development Program and the Brazilian foreign politics during Geisel's government. More specifically to demonstrate how the diversification of the Brazilian foreign affairs corresponded to the development strategy of the period.

Keywords: Second National Development Program - diversification of the Brazilian foreign affairs - Geisel government.

Introdução

A política exterior brasileira, desde o nascimento da república, trafega constantemente, como afirmam alguns analistas, entre períodos de aproximação estreita com os Estados Unidos e momentos de certo distanciamento estratégico com relação a esse país. O *americanismo*, típico de alguns momentos da história diplomática brasileira, nem sempre se revestiu das mesmas características nos diversos momentos em que se apresentou como vetor condicionante da política externa brasileira. Permutava-se entre um alinhamento cego, automático à grande potência mundial, e uma estratégia de barganha para com os norte-americanos. Tentativas de universalização da política externa brasileira, ou seja, de ampliação

* Bacharel em História e em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Minas Gerais e Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Mestrando em Relações Internacionais pelo Programa de pós-graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP). Bolsista CAPES.

das relações estratégicas do país, são também uma marca constante da história diplomática nacional. A política externa independente dos governos de João Goulart e Jânio Quadros, a política externa implementada durante o governo do General Geisel, por exemplo, retratam essa disposição de desassociar o bom desempenho externo do país das relações com os Estados Unidos ou qualquer outro parceiro estratégico¹. É certo que qualquer enquadramento das experiências históricas da diplomacia brasileira dentro de conceitos abstratos acaba por esconder suas peculiaridades – assim como minimizam as condicionantes políticas, econômicas e sociais do momento – e estancar o ímpeto investigativo dos historiadores.

A entrada de Geisel à presidência da República marca, por um lado, o início do fim da ditadura militar no Brasil, com a iniciativa proposta já no seu discurso de posse de um *gradual, mas seguro aperfeiçoamento democrático*. Por outro lado, coincide com o fim abrupto do maior ciclo de crescimento econômico experimentado pelo país no período de 1968-73. A crise econômica que se abatera sobre o sistema internacional com a elevação vertiginosa dos preços do petróleo passou a afetar diretamente a dinâmica econômica tanto de países desenvolvidos como do mundo em desenvolvimento. O governo brasileiro, por sua vez, lança mão de uma estratégia peculiar de desenvolvimento econômico para o período. O *Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento* insere-se na história brasileira como o último grande plano de investimento e crescimento econômico nos moldes das experiências do século XX, calcadas na ampla participação governamental, em nítidos programas de substituição de importações e na vasta captação de recursos e endividamento externos. De acordo com o discurso da equipe econômica, tinha-se como objetivo uma reestruturação da matriz industrial do país, com a intenção de superar os desequilíbrios das contas externas através da incorporação de bens de alto valor agregado na pauta brasileira de exportações².

O que se percebe nesse momento é uma completa simbiose entre a estratégia desenvolvimentista nacional – corporificada no plano – com a política externa. Nas palavras do chanceler brasileiro de que “a diplomacia do Brasil está, coerentemente, voltada com rigor para o desenvolvimento econômico e do setor externo da economia do país (...)”³ pode-se

¹ Leticia Pinheiro (2000) apresenta detalhadamente essa característica da diplomacia brasileira. Segundo a autora, dois paradigmas acompanharam a história da diplomacia brasileira: o já citado *americanismo* e o *globalismo*. Esses dois grandes paradigmas eram ainda subdivididos em pragmático ou ideológico.

² Ministério do Interior, 1975.

³ AZEREDO DA SILVEIRA. Discurso no National Foreign Trade Council. Nova Iorque, 1975. In. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Ano 02 vol.06, 1975.

comprovar a participação do Itamaraty na execução do projeto desenvolvimentista nacional. O *pragmatismo responsável*⁴, com ficou conhecida a estratégia adotada pela chancelaria brasileira no período, tinha na diversificação das relações políticas e comerciais exteriores uma de suas fundamentações. A diversificação das relações exteriores se insere na estratégia, como modo de se minimizar a dependência do país em relação ao mercado norte-americano, consolidando os mercados já tradicionais dos produtos brasileiros e ampliando o escopo de parceiros comerciais do país⁵. Essa minimização da dependência para com os Estados Unidos passava por dois eixos: comercial, uma vez que o país adotava um programa de ajuste recessivo enquanto implementava novas formas de protecionismos contra os produtos brasileiros; e político-estratégico, buscando desfigurar outras formas de “dependentismos” do país em relação ao vizinho das Américas e reforçar a imagem de um Brasil potência. (SOARES DE LIMA, 1982).

A Crise Internacional da década de setenta e a estratégia de ajuste brasileira.

A década de setenta representou uma grande inflexão nas relações econômicas internacionais. Assistiu-se nesse momento o desmanche do sistema monetário de Bretton Woods com o fim da conversibilidade de ouro em dólar declarada unilateralmente pelos Estados Unidos e a livre flutuação das taxas de câmbio em 1973. Nesse ano os grandes países exportadores de petróleo, coordenadamente, elevaram em quatro vezes o preço da commodity. O choque do petróleo desestruturou as contas externas da imensa maioria dos países, assim como promoveu um surto inflacionário internacional. (EICHENGREEN, 2000; GILPIN, 2002) As economias em desenvolvimento foram as que mais sofreram com a elevação dos custos na importação do petróleo, porque essa resultou numa deterioração significativa dos termos de troca com os países exportadores de bens manufaturados. (DAVIDOFF CRUZ, 1999; CARNEIRO, 2002).

Enquanto as grandes economias passaram a adotar políticas restritivas ao crescimento para controlar os déficits em suas balanças de pagamentos, o Brasil adotou uma

⁴ O termo foi cunhado pelo próprio presidente e foi incorporado em seus discursos e pronunciamentos sobre a estratégia diplomática a ser empregada no seu governo. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Ano 01 vol.01, 1974.

⁵ É pertinente lembrar que no momento da implementação do plano os Estados Unidos eram os maiores importadores de bens industrializados do Brasil. Ver tabela II.

estratégia peculiar para solucionar sua crise externa. A adoção do II PND teria as respostas para o enfrentamento da crise. Ao mesmo tempo em que pretendia sustentar os níveis de crescimento experimentados durante o regime militar, buscava-se uma estratégia heterodoxa para restabelecer o equilíbrio das contas externas. A reestruturação da matriz produtiva, visando a modificação da pauta de exportações do país, aliada a diversificação das relações comerciais do Brasil, trariam a ascensão do país ao mundo desenvolvido assim como a estabilidade do balanço de pagamentos.

As interpretações sobre o plano são díspares, assim como sobre os seus resultados. De um lado, têm-se aqueles que o interpretam como uma válvula de escape às necessidades de reformas recessivas na economia brasileira. A coesão social interna durante o regime militar seria mantida através da repressão política e da legitimidade via ciclos de crescimento econômico. O advento do II PND, num contexto internacional de recessão econômica e taxas inflacionárias elevadas seria mais uma estratégia de legitimação e sustentação do regime militar às custas da irresponsabilidade financeira e debilidade futura do Estado. De outro lado, há os que vêem o II PND como instrumento real para um ajuste estrutural profundo na economia brasileira. Ao mesmo tempo funcionaria como solução às distorções nas contas externas do país direcionando a base produtiva brasileira à industrialização intensiva, tornando-a internacionalmente competitiva. Ainda no campo das interpretações sobre o programa, pode-se perceber uma terceira vertente, crítica, que compreende as estratégias de ajuste de longo prazo na realização do plano, mas que sustenta uma visão de que seus resultados não teriam alcançado o objetivo fundamental: a saber a superação das vulnerabilidades externas do país. Isso, uma vez que a transformação da matriz industrial brasileira fora acompanhada de uma deterioração das contas externas do país, graças ao elevado grau de endividamento. (CARNEIRO, 2000).

Independente das possíveis interpretações, o que se assistiu foi um intenso programa de inversões públicas e privadas que deram sustentação a um amplo programa de crescimento econômico. A diplomacia brasileira teria, por sua vez, sustentado internacionalmente a estratégia da equipe econômica de ajuste das contas externas brasileiras, realizável através da implementação de uma estratégia de *substituição de exportações*. (SILVA, 2003). Serão, em seguida, apresentados argumentos que demonstram de que maneira a execução do II PND e a estratégia de diversificação das relações exteriores contribuíram

para a ampliação da participação de bens industrializados na pauta de exportações do Brasil; diminuição da dependência em relação ao mercado norte-americano; e, conseqüentemente, para a maior amplitude da participação do comércio exterior brasileiro e melhoria a longo prazo da balança comercial.

A estratégia de diversificação das relações exteriores

O choque dos preços do petróleo e a conseqüente estagnação econômica na década de 1970 impuseram sérias conseqüências para as economias em desenvolvimento. Isso devido à deterioração das contas externas e das relações de troca entre esse grupo de países e as economias desenvolvidas. Concomitantemente, os Estados Unidos, principais parceiros comerciais do Brasil, iniciaram uma nova política comercial protecionista calcada na aplicação de barreiras não tarifárias a produtos brasileiros⁶. O Brasil, por sua vez, paralelamente à consecução do II PND, iniciara uma estratégia de ampliação das relações exteriores do país se voltando para parceiros não-tradicionais e países que não se encaixariam nos parâmetros ideológicos do regime militar (especificamente os países comunistas do Leste Europeu e a China.), fortalecendo ainda os laços tradicionais.

Essa estratégia, como apregoado pelo discurso oficial, objetivava, fundamentalmente, resultados políticos – com a intensificação de relações estratégicas com países em desenvolvimento – e econômicos. Esses últimos, de maior importância para esse texto, se resumiam basicamente: na ampliação das relações comerciais em áreas não privilegiadas pela diplomacia brasileira, visando aumentar as exportações brasileiras e as importações de máquinas, tecnologia e matérias-primas vitais. Países da África⁷ e da Ásia tornaram-se compradores de bens manufaturados, assim como o Brasil ampliou suas relações com o Oriente Médio e países do Leste Europeu na expectativa de melhoras nas relações comerciais com essas regiões assim com para ter acesso à petróleo e tecnologia da Europa socialista. (Ver tabela II).

⁶ A Lei de Comércio americana de 1974 era uma das grandes preocupações da equipe diplomática brasileira. Em contrapartida o Brasil propunha nos principais fóruns multilaterais a criação de normas mais específicas para regulamentar as relações comerciais entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento.

⁷ A questão africana foi tema extremamente importante no governo Geisel. Com interesses difusos na região que se concentravam na própria questão econômica, mas também em expectativas políticas, o Brasil tomou medidas significativas com relação à região. Manteve uma política anti Apartheid forte e reconheceu prontamente os governos revolucionários de caráter socialista em Angola e Moçambique.

A América Latina foi palco também da estratégia pragmática da diplomacia brasileira. A maior aproximação com os vizinhos americanos buscava, como mencionado no discurso do chanceler e o do próprio presidente, manter uma situação de estabilidade permanente na região do Prata, assim como estabelecer vínculos mais próximos com os países amazônicos⁸. (MRE, s.d.).

Tabela I
PAUTA DE EXPORTAÇÕES BRASILEIRA (1973-1981) em US\$ 1.000

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
1. Produtos Primários	5.036.376	5.437.033	6.508.810	7.432.041	6.432.810	7.027.128	9.378.605	9.578.462
Cafê	980.358	934.303	2.398.226	2.624.944	2.294.712	2.326.176	2.772.919	1.760.610
Tradicionais	2.152.792	2.321.658	1.584.167	1.837.508	1.880.202	2.197.223	3.202.884	3.109.774
Outros prod. Primários	1.903.226	2.181.072	2.526.417	2.969.589	2.257.896	2.503.729	3.402.802	4.708.078
2. Produtos Industrializados	2.720.015	3.024.318	3.238.452	4.410.213	6.048.769	8.057.753	10.485.411	13.340.757
2.1. Semimanufaturados	633.630	645.113	789.521	1.026.884	1.435.564	1.915.057	2.091.063	2.096.846
Óleo de Mamona	128.425	51.872	76.625	87.497	110.022	106.600	89.002	46.627
Ferro-ligas em bruto	49.023	48.502	78.111	80.515	124.956	168.229	180.979	225.193
2.2 Manufaturados	2.086.385	2.379.205	2.448.931	3.383.329	4.613.205	6.142.696	8.394.348	11.243.911
Caldeiras/ Instrum. Mecânicos	269.091	407.154	373.689	587.196	768.694	970.317	1.381.759	1.546.361
Prod. Siderúrgicos Manufat	72.493	69.534	77.086	101.266	213.760	446.183	624.809	800.642
3. Transações Especiais	194.605	208.593	381.041	277.921	177.365	159.496	268.385	373.816
Total (1+2+3)	7.950.996	8.669.944	10.128.303	12.120.175	12.658.944	15.244.377	20.132.401	23.293.035

Elaborado pelo autor: Fonte. BANCO CENTRAL DO BRASIL, 1990.

Entretanto, as relações com os Estados Unidos se aproximaram, em alguns momentos, do conflito. As divergências entre os dois países se processaram tanto na esfera político-militar como nas questões comerciais. Rapidamente, pode-se destacar as querelas envolvendo o Acordo Nuclear para a produção de energia atômica entre Brasil e Alemanha. A entrada de Carter na presidência dos Estados Unidos acirrou as divergências entre os países e

⁸ A assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica, realizada em maio de 1978, é um exemplo do ativismo brasileiro na região.

acabou culminando na renúncia por parte do Brasil do Acordo de Assistência Militar Brasil-Estados Unidos. (SOARES DE LIMA & MOURA, 1982; SOUTO MAIOR, 1996).

“O acordo nuclear e a questão dos Direitos Humanos tornaram-se assim questões não negociáveis para o governo Geisel, uma vez que a pressão norte-americana nestas duas áreas passou a ser considerada como uma ingerência inaceitável em questão afetas à soberania nacional.” (SOARES DE LIMA & MOURA, 1982:354)

No que tange às questões econômicas, os problemas se concentraram nas medidas protecionistas adotadas pelo governo norte-americano, que barravam a entrada de bens manufaturados do Brasil no mercado dos Estados Unidos. A maior competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional, facilitada ainda mais pelos incentivos às exportações concedidos pelo governo produzia pressões internas nos Estados Unidos, assim como acirrava a competição entre os países por mercados extracontinentais. A exposição de Lessa (1995) é esclarecedora.

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

Considerações Finais: a mudança na estrutura do comércio exterior

Como se pode perceber no trecho acima, o Brasil buscou estreitar laços com países que tradicionalmente não pertenciam ao rol de parceiros políticos e econômicos do país. As divergências com os Estados Unidos e as expectativas do governo de sustentar níveis elevados de crescimento econômico, atrelando-o às necessidades de estabilização das contas externas, deram as fundações para as estratégias dotadas pelo governo Geisel: o II PND e a política externa do pragmatismo responsável. Essa estratégia conjunta, como será apresentado

a seguir, produziu resultados extremamente satisfatórios no que se refere ao comércio exterior⁹. Como se pode perceber na tabela I, as inversões na cadeia produtiva brasileira tiveram resultados significativos na formação da pauta de exportação do Brasil. Entre 1974 e 1981¹⁰, a participação de produtos industrializados na pauta de exportações do Brasil teve um acréscimo de 490%, sem que houvesse uma diminuição nas exportações de bens primários. Já em 1979, os bens industrializados ultrapassaram, na participação nas exportações, os primários.

No que se refere ao destino das exportações de bens industrializados brasileiros (Ver Tabela II), os Estados Unidos aumentaram o volume de importações constantemente (de US\$ 793.380.000 para US\$ 1.888.657.000 em 1979). Entretanto, a participação das importações norte-americanas no total das exportações de bens industrializados do Brasil caiu de 24 para 20%. Destacam-se as participações dos continentes asiático e africano, com crescimento de 680 e 590% respectivamente. A balança comercial brasileira apresentou uma melhoria após o ano de 1974, mas manteve uma certa estabilidade. O ano de 1981 marca a definitiva virada de sinal da balança, após a completa maturação dos investimentos do II PND e da triplicação do valor exportado pelo país. (Ver tabela III)

Tabela II
EXPORTAÇÃO DE BENS INDUSTRIALIZADOS POR REGIÃO (1974-1981) em US\$ 1.000.

Produtos Industrializados	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
América	1.652.736	1.778.449	1.895.101	2.552.525	3.470.686	4.419.232	5.608.859	7.067.516
ALADI	691.244	946.509	783.621	1.094.411	1.394.678	2.209.798	3.165.455	3.805.922
EUA + Porto Rico	793.380	633.579	853.586	1.243.112	1.786.612	1.888.657	2.102.343	2.813.246
Europa	952.069	935.751	1.119.589	1.431.889	1.690.523	2.393.126	2.961.713	3.340.721
COMECON	65.340	85.169	92.078	136.449	196.556	263.066	372.379	442.465
CEE	784.389	709.814	888.725	1.138.339	1.306.049	1.913.803	2.259.612	2.669.459
Ásia	278.964	400.638	372.237	556.045	738.077	1.057.227	1.674.978	1.901.026
Oriente Médio	52.757	86.764	38.534	37.733	52.373	193.241	237.842	712.081
África	262.818	297.522	195.589	314.451	535.320	590.194	1.020.136	1.544.638
Oceania	33.056	21.543	35.156	27.944	68.954	72.087	109.309	144.222

⁹ É pertinente reafirmar que o II PND não sanou as vulnerabilidades externas do país, uma vez que o alto grau de endividamento gerou uma crise profunda após 1979, com o segundo choque de preços do petróleo e principalmente após a elevação drástica nos juros internacionais.

¹⁰ A data de 1981, apesar do governo Geisel terminar em março de 1979, se refere ao momento final de maturação dos investimentos do II PND. Daí a utilização desse período para retratar mais fidedignamente os resultados do plano.

Outros	0.049	0.076	0.454	0.791	0.437	0.381	1.292	1.445
Total	3.179.692	3.433.979	3.618.126	4.883.645	6.503.999	8.532.247	11.376.287	13.999.579

Elaborado pelo autor: Fonte. *Idem.*.

Tabela III
BALANÇA COMERCIAL BRASILEIRA. (1974-1981) em US 1.000

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Importações	12.641.320	12.210.340	12.676.321	12.023.412	13.683.146	18.083.861	22.955.169	22.090.580
Exportações	7.950.996	8.669.944	10.128.303	12.120.175	12.658.944	15.244.377	20.132.401	23.293.035
Saldo	-4.690.324	-3.540.396	-2.548.018	96.763	-1.024.202	-2.839.484	-2.822.768	1.202.455

Elaborado pelo autor: Fonte. *Idem.*

Referências bibliográficas:

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Anuário Estatístico do Brasil**. Rio de Janeiro, Ed. Fundação IBGE, 1990.

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em Crise: a economia brasileira no último quartel do século XX**. São Paulo, Ed. UNESP, Ed. UNICAMP, 2002.

DAVIDOFF CRUZ, Paulo. **Dívida Externa e Política Econômica: A experiência brasileira nos anos setenta**. Campinas, Ed. UNICAMP, 1999.

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

GILPIN, Robert. **A Economia Política das Relações Internacionais**. Brasília, Editora UnB, 2002.

SOUTO MAIOR, Luis Augusto. O Pragmatismo Responsável. In. GUILHON ALBUQUERQUE, J. A. (org). **Sessenta Anos de Política Externa (1930-1990)**. São Paulo, Ed. Cultura, 1996.

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Realizações do Governo Geisel (1974-1978): Visão Global**. Brasília, Ed. IPEA, 1979.

LESSA, A. C. M. *A estratégia de diversificação de parcerias no contexto do Nacional-desenvolvimentismo (1974-1979)*. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, Vol. 38, n.01, 1995.

MINISTÉRIO DO INTERIOR DO BRASIL. **II Plano Nacional de Desenvolvimento: Programa de Ação do Governo**. Brasília, Serviço gráfico IBGE, 1975.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Vários números.

PINHEIRO, Leticia. Traídos pelo Desejo: Um Ensaio de Teoria e Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea. In: **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol. 22, n 2, 2000.

SILVA, Heloisa C. M. *Deterioração dos termos de intercâmbio, substituição de importações, industrialização e substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979*. In. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Vol.46, n.01, 2003.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. & MOURA, Gerson. *A Trajetória do Pragmatismo*. In **Dados: Revista de Ciências Sociais**. Vol.26, n.03, 1982.