

A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO GEISEL (1974-1979)

THE FOREIGN POLITICS OF GEISEL'S GOVERNMENT (1974-1979)

Filipe Almeida do Prado Mendonça¹
Shiguenoli Miyamoto²

RESUMO:

A década de 1970 foi marcada por questionamentos a respeito da ordem internacional ocidental, sob a liderança dos Estados Unidos. A ruptura com as instituições de Bretton Woods, as crises do petróleo, a percepção de que os Estados Unidos estavam em franco declínio, entre outros eventos, são algumas questões que delimitam o período e colocam desafios para o Brasil. A política externa do governo Geisel, denominada “Pragmatismo Responsável e Ecumênico”, buscou neste contexto readequar o posicionamento brasileiro no cenário internacional. Neste artigo, buscaremos analisar os impactos desta conjuntura na política externa brasileira, com destaque para o posicionamento brasileiro diante da crise econômica internacional da década de 1970 e o distanciamento dos Estados Unidos.

PALAVRAS-CHAVE:

Política Externa Brasileira; Pragmatismo; Governo Geisel; Relações Brasil-Estados Unidos

ABSTRACT:

The 1970s was marked by revisions about the Western world order, under the leadership of the United States. The end of the Bretton Woods institutions, the oil crisis, the perception that the United States was in decline, among other events, are some issues that define the period and pose challenges for Brazil. Geisel's foreign policy, called “Ecumenical and Responsible Pragmatism”, sought to readjust the Brazilian position in the international arena. In this paper, we try to analyze the impacts of this situation in Brazilian foreign policy, especially the Brazilian position on the international economic crisis of the 1970s and the distancing relations with the United States.

KEY-WORDS:

Brazilian Foreign Policy, Pragmatism; Geisel; Brazil-United States Relations

1 Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais UNESP-UNICAMP-PUC/SP. Doutorando em Ciência Política na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Professor do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Email: Filipe@ie.ufu.br

2 Livre-Docente e Professor Titular em Relações Internacionais e Política Comparada, Departamento de Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq, nível 1-B. Email : shiguenoli@gmail.com

Introdução

Considerado potência média e com baixa capacidade de ditar regras e alterar os rumos da política mundial, o Brasil tinha até a década de 1960 suas ações restringidas em grande parte pelo sistema bipolar. Localizado geograficamente em área de influência norte-americana, se encontrava afiliado, portanto, ao modelo político, econômico e estratégico ditado pelo guardião e líder do mundo ocidental. Nada mais natural, já que eram extremamente fortes as divergências entre os dois grandes blocos, como se verificou, por exemplo, na crise dos mísseis em 1962, e pelos golpes de Estado em vários países da América Latina.

O mundo, porém, não girava apenas em torno do conflito Leste-Oeste. Problemas econômicos e disputas comerciais também se apresentavam cada vez com frequência maior, envolvendo não apenas as grandes potências mas esses e os demais países em desenvolvimento, afetando a todos, ainda que de forma desigual.

Como consequência da crise econômica da década de 70 e o fim de Bretton Woods, países como o Brasil tiveram que se adaptar às adversidades e repensar suas estratégias de participação mais efetiva no sistema mundial. O advento do pragmatismo responsável e ecumênico, construído no bojo dessa crise, enquadrasse, pois, dentro de um contexto de dificuldades e incertezas.

Entendido como um plano geral de política externa, esse estilo de conduta da Chancelaria brasileira teve nos Estados Unidos um dos fatores chave para sua própria definição. Além de visar ao desenvolvimento nacional, tratava-se de uma postura não-alinhada, onde as ações tomadas pelo governo poderiam variar de acordo com as circunstâncias. A inexistência de aliados preferenciais, sem a definição a priori por um ou outro lado, e a busca por novos polos de interação foram duas características básicas da política externa de Ernesto Geisel (15.03.1974 a 15.03.1979).

Os fatores estruturais são importantes vetores explicativos para a compreensão da conduta externa assumida pelo governo brasileiro. Entretanto, faz-se necessário considerar outros elementos que nos conduzem a três formas distintas de interpretação sobre aquele período. Deve-se ressaltar que a divisão das explicações nessas três perspectivas não é nítida, e seria arbitrário rotular os autores que trabalham com o tema em apenas uma dessas abordagens.

A primeira delas dá ênfase às variáveis do cenário doméstico. Nesta ótica, os movimentos e os grupos mobilizados são elementos fundamentais na elaboração da política governamental como um todo. (CARVALHO, 2005; PINHEIRO, 1994) É importante lembrar que Ernesto Geisel patrocinou o processo de abertura política, sob fortes divergências internas, anunciando a “distensão lenta, gradual e segura” do regime, deixando clara a relação entre as demandas domésticas e política externa.

Vale a pena relembrar algumas das dificuldades enfrentadas por Geisel em seu governo: as eleições livres de 1974, quando o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), partido da oposição, elegeu 16 das 22 cadeiras do Senado em disputa; a Lei Falcão de 1975; as mortes de Vladimir Herzog e de Manoel Fiel Filho, e a destituição do general Ednardo D'Avila Mello do comando do II Exército em São Paulo; as eleições de 1976 e 1978; o fechamento do Congresso e baixando o “pacote de abril” em 1977; a crise com o Ministro do Exército Sylvio Frota.

Sobre o vínculo entre esse agudo quadro interno enfrentado por Geisel e o externo, Souto Maior (1996, p.341), na época chefe de Gabinete, reforça as características daquele cenário, ao enfatizar que “o pragmatismo diplomático tinha de ser responsável da mesma forma que a abertura democrática tinha que ser segura”.

A segunda interpretação realça o papel do Estado como ator preponderante na formulação da política externa. Ocorreria, destarte, um caráter casuístico e pragmático da política externa, não existindo apenas uma, mas diversas lógicas referentes às tomadas de decisão, sofrendo modificações de acordo com as determinações dos cálculos estratégicos. (SPEKTOR, 2004) Estamos aqui próximos das bases do realismo clássico de Hans Morgenthau (2003) para quem o Estado difere fundamentalmente da sociedade. Sob este prisma, não há uma relação direta entre o jogo político doméstico e o Estado, pois o último possuiria autonomia para tomar decisões estratégicas.

Vários analistas da política externa brasileira consideram este tipo de abordagem. Para Lima e Moura (1982, p.326) “uma idéia central [do pragmatismo responsável] consistiu em afirmar que ela deixara de guiar-se por princípios rígidos e passara a reger-se por considerações pragmáticas”. Assim, “cada problema receberia um tratamento particular, procurando medir-se em cada caso qual o ‘interesse nacional’”. Fica evidente nesse exemplo, a presença do multidimensionalismo da política externa e o fim dos apriorismos, dois dos pilares da política externa de Geisel.

A terceira interpretação considera a conjuntura internacional, os elementos econômicos e as crises financeiras que ocorreram durante a década de 1970, variáveis importantes para compreender a condução da política externa. (DINIZ, 1994; MACARINI, 2011) Parte-se do princípio que nenhum governo tem condições de elaborar e implementar políticas públicas de forma independente do contexto internacional. Por isso, oscilações e constrangimentos têm os seus devidos pesos, uma vez que dificultam o planejamento das políticas domésticas e externas, sujeito a tais instabilidades.

Fonseca Júnior (1996, p.308) reforça esta perspectiva: “as próprias dimensões da economia exigem ações correspondentes em política externa”. Ao analisar a política externa de Geisel, esse autor ressalta que “os fatores importantes, como em 1960, os problemas do pagamento da dívida externa e, em 1975, a crise do petróleo, obrigam

a que se desencadeiem movimentos diplomáticos específicos”. A política externa deveria ter como principal objetivo o suprimento das necessidades econômicas do Brasil. (FONSECA JR. 1996, p.308) Além de a década de 1970 ser um período de crises internacionais agudas do ponto de vista industrial e financeiro, a situação econômica doméstica impactou significativamente a política externa do governo Geisel.

Neste ensaio procurar-se-á delinear a relação entre as mudanças sistêmicas no cenário econômico que ocorreram na década de 1970 e o posicionamento externo brasileiro durante o governo Geisel. Para atingir tal objetivo, o texto é dividido em três seções. Na primeira delas, faz-se um levantamento dos princípios do pragmatismo responsável e ecumênico. Na segunda parte, a crise econômica internacional e a atuação brasileira, principalmente com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), são passadas em revista. Num terceiro momento, o foco é dirigido para o fim do alinhamento com os Estados Unidos.

Bases do Pragmatismo Responsável e Ecumênico

O pragmatismo responsável e ecumênico teve como princípio fundamental o fim dos apriorismos na política externa brasileira. Responsabilidade significava o compromisso de fidelidade com os interesses nacionais do país, com objetivos de longo prazo. Ecumenismo se referia à estratégia brasileira de buscar múltiplos polos de aproximação, tentando afastar-se dos tradicionais vínculos, bastante estreitos, que o Brasil mantinha com os Estados Unidos.

Tratava-se da busca por uma interdependência horizontal, distinta do modelo verticalizado que sempre caracterizou o relacionamento dos grandes países com os demais, que minimizasse influências que dificultavam o desenvolvimento nacional, e garantisse ao Brasil uma participação mais segura e autônoma no sistema internacional. No limite, pode-se afirmar que o Brasil estava procurando diversificar sua dependência, abrindo novas alternativas em vez de ficar amparado em uma única grande parceria, no caso com os Estados Unidos. As viagens ao Reino Unido, França, Alemanha e ao Japão são claros sinais indicativos deste tipo de opção.³ Este novo comportamento da diplomacia brasileira representou “um afastamento em relação à proposta doutrinária vigente e faz-se a crítica implícita do ‘ideologismo’ que teria orientado os momentos imediatamente anteriores da formulação diplomática” (FONSECA JR., 1996, p.299).

3 O comportamento da diplomacia brasileira em termos bilaterais, com a Europa e o Japão, pode ser visto em textos que tratam especificamente dessa abordagem. Consultar, por exemplo, LESSA (1995), ARAGUSUKU (2010) e SELCHER (1978). Dos governos militares, o período Geisel foi o que mais recebeu atenção, havendo extensa documentação no CPDOC-FGV/RJ. Contudo, em virtude do reduzido espaço deste trabalho, apenas algumas referências bibliográficas serão aqui mencionadas.

Nos inúmeros pronunciamentos, tanto do Presidente, quanto do então chanceler Francisco Antônio Azeredo da Silveira, destacavam-se tais características que passariam a nortear o comportamento da política externa. Nessa direção, o discurso proferido pelo ex-chanceler na Escola Superior de Guerra (ESG) em 4 de março de 1975 é sintomático: “a política externa brasileira é pragmática porque se opõe ao apriorismo e ao idealismo verbal. Funda-se na apuração realista dos fatos e na avaliação ponderada das circunstâncias”. Azeredo da Silveira concluiu dizendo que a política externa passaria a visar exclusivamente “à eficiência material e não à coerência formal, na consecução dos objetivos nacionais” (Ministério das Relações Exteriores, 1975, p.39).

A visão do então Ministro das Relações Exteriores teve papel fundamental na elaboração daquela estratégia. Mesmo Geisel enfatizou esta importância ao explicitar que “o pragmatismo responsável resultou de conversas com o ministro Azeredo da Silveira”. Durante o longo depoimento, composto de 19 sessões, prestado ao Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), entre 13 de julho de 1993 a 09 de março de 1994, o ex-presidente esclareceu ter conversado com o ex-ministro e verificado que “suas ideias sobre política exterior, em grande parte, coincidiam com as minhas” (GEISEL *apud* ARAUJO & CASTRO, 1997, p.335).

A noção de multidimensionalidade descrita por Azeredo da Silveira demonstra, em grande medida, as necessidades da época. A caracterização dos Estados Unidos como “aliado preferencial” perdeu espaço na agenda brasileira, pois além de buscar-se o fim de fronteiras ideológicas nas determinações da política externa, elemento importante no período de Emílio Garrastazu Médici (30.10.1969 a 15.03.1974), percebia-se que o relacionamento com este país não havia gerado o resultado esperado.⁴

A insatisfação brasileira com a alternativa norte-americana fora importante para a busca de novos parceiros. Dos dois eixos de atuação existentes, um onde o mundo era dividido entre Leste-Oeste (alinhamento) e outro entre Norte-Sul (terceiro-mundista), o Brasil preferiu dar maior destaque à segunda opção, influenciado principalmente pelas debilidades econômicas. Esta decisão “está na raiz das mudanças que caracterizaram a política externa do governo

4 No governo Médici, o uso do conceito de fronteiras ideológicas pressupunha que países portadores de doutrinas contrárias às professadas pelo regime brasileiro deveriam ser neutralizados para não colocar em risco a segurança nacional. A Operação Trinta Horas, para invadir o Uruguai caso o líder da Frente Ampla Liber Seregni ganhasse as eleições de 1971, insere-se nesse quadro. O mesmo pode ser dito da participação brasileira na queda do presidente Juan José Torres e a ascensão de Hugo Banzer na Bolívia, no mesmo ano. Para o regime militar brasileiro, o fim do governo de Salvador Allende em 1973, ainda que o Chile não tenha fronteiras diretas com o Brasil, igualmente encontra suporte nos princípios das fronteiras ideológicas.

Geisel”. Houve uma relativa mudança do eixo para diminuir a dependência dos Estados Unidos. Também procurou-se uma reorientação de imagem junto aos países do Terceiro Mundo, com o objetivo de ampliar as relações econômicas brasileiras (SOUTO-MAIOR, 1996, p.343).

Quanto ao Terceiro Mundo, havia ambiguidades no comportamento governamental. Para Geisel, não havia espaço para solidariedade em política externa, cabendo apenas uma postura pragmática. O ex-presidente relembra que “o Brasil não se filiou a qualquer organização correlata”. E ainda, “não assumíamos qualquer compromisso. Eles tinham nossa simpatia, mas não nos engajávamos” ... [porque] “os nossos interesses, de fato, estavam no Hemisfério Norte. Os países do Hemisfério Sul, em termos de tecnologia, de financiamento, de equipamento, nada tinham que pudéssemos aproveitar”. Reforçando o caráter pragmático Geisel questionava: “seria uma posição egoísta? Talvez. Mas evidentemente, em primeiro lugar, estavam nossos interesses”. (GEISEL in ARAUJO & CASTRO, 1997, p.338). Dessa maneira,

a cooperação com aqueles países é abrangente na área econômica, onde visa a um objetivo global. Em contraste, no plano político, ela é seletiva, relacionando-se mais frequentemente com objetivos regionais brasileiros ou com determinadas teses do nosso ideário político-diplomático, tais como a descolonização e a não-discriminação. (SOUTO MAIOR,1996:340)

O relacionamento brasileiro com a América Latina e com a África caminhou nessa direção. Em 1974 o Brasil firmou acordo com o México sobre ciência e tecnologia; em 1975 entrou em vigor o Tratado de Amizade e Cooperação entre Brasil e Paraguai e o Convênio Constitutivo do Sistema Econômico Latino-Americano (SELA). O Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) proposto pelo Brasil em março de 1977 foi assinado em curto tempo, em julho de 1978, com outros sete países da região.

As relações com a Argentina sofreram impactos motivados pela recusa brasileira em assinar um acordo nuclear, e de fortes divergências vinculadas com a construção da barragem de Itaipu, criando momentos de tensão. Quanto à África, o Brasil foi o primeiro a reconhecer a legitimidade do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA). Também abriu, em 1976, seis embaixadas na região (Alto Volta, Angola, Guiné Equatorial, Lesoto, Moçambique e São Tomé e Príncipe). Aproximou-se da Nigéria, grande exportadora de petróleo, tendo em 1979 assinado Tratado de Amizade e Cooperação com o governo de Cabo Verde.

A participação nos fóruns multilaterais marca claramente o pragmatismo brasileiro, pois a prioridade do governo oscilou entre acordos bilaterais e multilaterais. É importante levar em conta que a atuação da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), durante as duas crises do petróleo,

contribuiu para a desintegração do bloco terceiro-mundista: enquanto os exportadores obtiveram lucros com o aumento dos preços internacionais de petróleo, os importadores enfrentaram sérios problemas, deteriorando suas condições. A Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) era vista pelo Itamaraty como um fórum de importância relativa, ainda que em 1964 o Brasil tivesse tido papel importante para sua criação.

Por sua vez, o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) era percebido de maneira diferente. Houve um reaquecimento do interesse por parte da diplomacia brasileira, quebrando um padrão que se desenvolvia desde a década de 1960, em grande medida explicada pelas dificuldades e oportunidades econômicas. Nessa instância o Brasil participava desde sua criação em 30 de julho de 1947. Pelo Decreto nº 313 de 30 de julho de 1948, autorizava-se o Poder Executivo a aplicar, provisoriamente, o Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio; reajustava a Tarifa das Alfândegas, e dava outras providências. Nos anos 70, comprovava-se a existência de uma “[...] relação direta entre o ativismo que iria caracterizar a posição dos diplomatas brasileiros que atuavam nas negociações do GATT [...] e as crenças sobre como o país deveria agir para superar a crise econômica do período”. (FARIAS, 2009, p.88) Deste modo, a Rodada Tóquio era considerada um fórum importante, uma vez que poderia gerar oportunidades para o escoamento das exportações nacionais.

Na interpretação do governo, os órgãos multilaterais não traziam os resultados esperados, com contribuições muito restritas. Daí a necessidade de se procurar caminhos alternativos para a ação externa do país, principalmente devido ao cenário externo desfavorável. Por isso, observou-se a perda de espaço dos organismos internacionais na estratégia de desenvolvimento brasileiro.

Durante o período que vigorou o pragmatismo não se percebeu um corpo de ação claramente definido, com fundamentos previamente estabelecidos. Havia a percepção de que o desenvolvimento brasileiro deveria ter prioridades, e que os métodos para se atingir tal objetivo poderiam variar de acordo com sua eficiência. Para Spektor (1992, p.129) “a orientação externa do governo Geisel representou o desenvolvimento do paradigma externo acumulado com mais ou menos intensidade desde Vargas, qual seja a instrumentalização da diplomacia em busca de insumos para o projeto nacional-desenvolvimentista”.

O II PND é um exemplo desta orientação, por estabelecer metas de desenvolvimento e contribuir para a inclinação brasileira para áreas destinadas com esse propósito. A postura brasileira, pragmática e autônoma, teve motivações importantes na estrutura internacional alterada e nas crises econômicas globais. O pragmatismo responsável foi fruto de um período de incertezas, onde a opção norte-americana não era considerada a mais viável.

A Crise Econômica de 1970 e a Política Externa Brasileira

No início dos anos 1970, a liquidez internacional, diretamente ligada à dívida norte-americana e ao excesso de eurodólares e petrodólares, fez com que os países do Terceiro Mundo recorressem ao crédito existente. Vários deles, incluindo o Brasil, utilizaram esses recursos para alavancar seus planos de governo. O gráfico 1 indica que na gestão de Ernesto Geisel foi apreciável o incremento da dívida externa nacional, através desses mecanismos.

Gráfico 1: Síntese dos indicadores econômicos: Dívida Externa

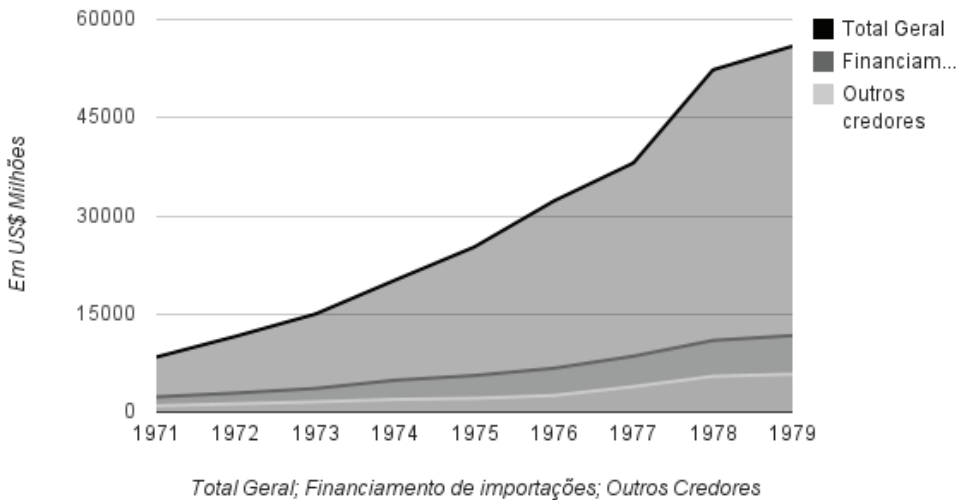


Gráfico elaborado pelos autores a partir de dados extraídos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2000)

Parte substantiva dessa liquidez era oriunda da Europa. Nesse período o Velho Continente apresentava certo vigor econômico, caminhando *pari passu* com os Estados Unidos em vários setores. Enquanto aprofundava o processo de integração regional, o fortalecimento das principais economias da região se mostrava atraente para aqueles que procuravam novos parceiros. Geisel procurou se aproximar, de distintas formas, de todos os Estados-Membros daquela parte do mundo.

A plataforma externa do governo Geisel, além da liquidez internacional, foi fortemente influenciada pelos choques do petróleo em 1973 e 1979. Os entraves proporcionados por essas crises, sobretudo a primeira, direcionaram

grande parte da política econômica e, conseqüentemente, da política externa brasileira. Um dos principais objetivos do programa era manter o fornecimento de petróleo por meio de investimentos em extração e novas parcerias com regiões produtoras.

Podemos notar a dimensão deste choque no gráfico 2. Enquanto o desenvolvimento brasileiro demandava cada vez mais petróleo, o preço internacional do barril triplicou em 1974. Daí a necessidade de novos parceiros visando melhorias nesta área. O Pró-Álcool nasceu dentro desta conjuntura, com o objetivo de diversificar a matriz energética brasileira (SATO, 1998). Além disso, a tentativa de intensificação dos laços com o mundo árabe pode ser citada como um bom exemplo, para garantir melhores condições de acesso a essa matéria prima.

O anseio do governo brasileiro explica em parte a aproximação com o Oriente Médio, quando se estabeleceu em 1974, relações diplomáticas com Qatar, Bahrein, Emirados Árabes Unidos, Sultanato de Omã e Kuwait. No mesmo ano, o Brasil reconheceu a Organização para a Libertação da Palestina (OLP) como legítimo representante desse povo na XXIX Assembleia Geral da ONU. Em 10 de novembro de 1975 votou contra Israel, nessa mesma instância, considerando o sionismo como forma de racismo, gerando insatisfação do governo norte-americano.

Gráfico 2: Valor da importação de petróleo bruto pelo Brasil

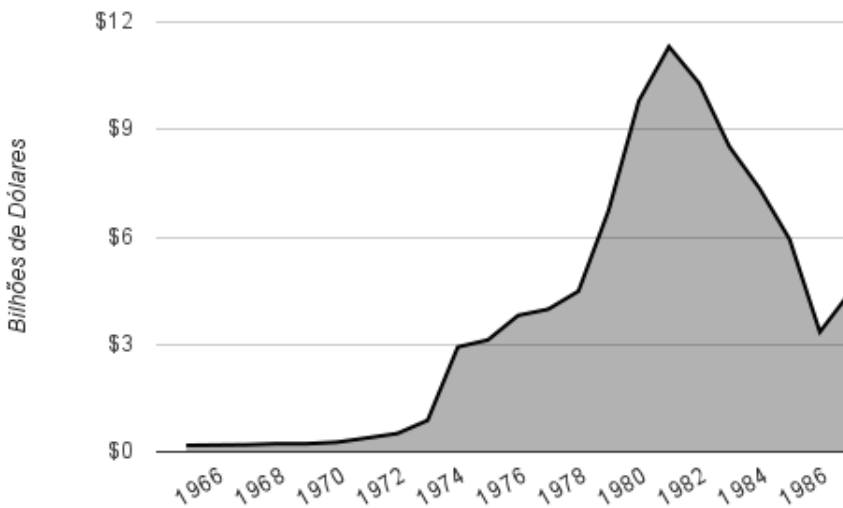


Gráfico elaborado pelos autores a partir de dados extraídos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (1990)

Nesse contexto criou-se o II PND, elaborado pelos ministros da Fazenda Mário Henrique Simonsen e do Planejamento João Paulo dos Reis Velloso. Entre outros, o novo plano elencava grandes tarefas: ajustar a sua estrutura econômica à situação de escassez de petróleo; consolidar, até o fim da década, uma sociedade industrial moderna e um modelo de economia competitiva; política de energia passa a ser peça decisiva da estratégia nacional; política científica e tecnológica com recursos efetivos; integração nacional; ocupação produtiva da Amazônia; estratégia de desenvolvimento social e integração com a economia mundial.⁵

Geisel assumiu o poder em um período onde a desaceleração da economia parecia ser o curso natural. No governo anterior ocorrera um forte crescimento do PIB, com média de 11,1% entre 1968-73, com pouco impacto no balanço de pagamentos, embora as importações tivessem superado as exportações, além de apresentar déficits na conta corrente (Tabela 1).

O desafio de Geisel estava em manter o crescimento com baixa inflação, sem deteriorar o balanço de pagamentos. Além disso, havia pressão por setores do empresariado nacional para a manutenção dos índices de crescimento, o que contribuiu para que a política econômica fosse considerada pelo governo como vetor importante da política externa e da estabilidade do cenário interno.

Tabela 1 - Governo Geisel – 1974-1979 - Indicadores Econômicos

Tabela 1: Síntese dos Indicadores Econômicos: Anos agregados

	1964-67	1968-73	1974-78	1979-80	1981-83
Crescimento do PIB (% ao ano)	4,2	11,1	6,7	8	-2,2
Inflação (IGP dez/dez, % ao ano)	45,5	19,1	37,8	93	129,7
Taxa. de crescimento. das exportações de bens (US\$ correntes, % ao ano)	4,1	24,6	15,3	26,1	2,8
Taxa de crescimento das importações de bens (US\$ correntes, % ao ano)	2,7	27,5	17,2	29,5	-12,4
Balança Comercial (em US\$ milhões)	412	0	-2.283	-2.831	2.818
Saldo em Conta Corrente (em US\$ milhões)	15	-1.198	-6.548	-11.724	95
Dívida Externa Líquida/Exportações de bens	2	1,8	2,5	2,9	3,7

Tabela elaborada pelos autores a partir de dados extraídos de Giambiagi et alii, 2005

5 Dividido em 15 capítulos, o II PND explicitava nos campos de atuação da estratégia de desenvolvimento o que pretendia: consolidação, no país, de uma economia moderna; ajustamento às novas realidades da economia mundial; nova etapa no esforço de integração nacional; estratégia de desenvolvimento social visando assegurar um mínimo de bem-estar universal; integração com a economia mundial, para abrir ao país novas opções de progresso. (BRASIL, SD, p.34-36).

O II PND, entre outros fatores, conseguiu manter a estabilidade financeira, a inflação relativamente controlada, a reorganização da estrutura financeira e fiscal, esforçando-se também para a manutenção do balanço de pagamentos. Contudo, aumentou a dependência externa e, conseqüentemente, a dívida. A explicação para esse fato é que o crescimento da economia tornou-se mais dependente da capacidade de importar bens de capital e petróleo.

As interpretações sobre o II PND são bastante amplas e por isso mesmo, variadas, não consensuais. Como plano gestado em conjuntura difícil, mas procurando novas alternativas, mereceu análises de grande parte da comunidade acadêmica. Mal sucedido para uns, recebe interpretações mais generosas de outros.

Para um estudioso do período “o II PND se anuncia e enuncia novos objetivos nacionais sem sequer reportar-se ao Plano que o antecedeu e que deveria, numa técnica razoável, corrigir, complementar, continuar” (VIEIRA, 1975, p.116). Ao invés de dar prosseguimento às estratégias já formuladas e em andamento, optou-se por criar um novo plano, o que poderia prejudicar as diretrizes de longo prazo do Estado brasileiro. Não se deve, todavia, esquecer que a conjuntura internacional havia sofrido mudanças significativas, inviabilizando a permanência de iniciativas anteriores.

Ao fazer um balanço do II PND, um deles considera que o governo sacrificou o secundário para preservar o essencial, cortando recursos de setores que não comprometiam o sucesso do programa econômico. Chegou mesmo a reveras metas, invariavelmente ambiciosas, de vários projetos prioritários, sem, no entanto, desfigurar-lhes o sentido. [...] O II PND não foi somente um programa intervencionista e heterodoxo, porque usou e abusou da política fiscal conforme convém a um programa dessa natureza. Também ampliou a participação das empresas estatais na economia através dos megaprojetos da indústria de base (MANTEGA, 1997, p.57-58).

Com os acontecimentos de 1979, a estratégia adotada pelo governo acabou contribuindo para as crises da década de 1980. Isso porque os ataques contra o dólar só começaram a ser controlados depois da decisão do FED de elevar a taxa de juros norte-americana para evitar maiores desvalorizações da moeda.

As relações Brasil x Estados Unidos

Embora se reconhecesse a necessidade de manter vínculos amigáveis com a grande potência hemisférica, entendia-se que o Brasil deveria tomar uma postura

mais rígida e condizente com os interesses brasileiros.⁶ Um dos acontecimentos marcantes foi o acordo nuclear firmado com a República Federal da Alemanha em 27 de junho de 1975, prevendo-se fornecimento de suprimentos básicos e a transferência de tecnologia nuclear, o que gerou fortes ressalvas por parte de Washington. Tal aproximação foi motivada também pela atitude norte-americana de suspender o fornecimento de Urânio ao Brasil, ainda em 1974, necessário para o funcionamento das usinas de Angra dos Reis. No ano seguinte, Geisel visitou a Alemanha, onde foram assinados ajustes no Acordo Nuclear.

A aproximação com a Ásia também foi sintomática. Em 1974, o governo brasileiro reconheceu a República Popular da China, em detrimento de Taiwan. Em 1978 Brasil e China assinaram um tratado comercial, onde se comprometeram a desenvolver o comércio bilateral. Criou-se a Comissão Mista Brasil-China, com a primeira reunião agendada para o mesmo ano em Brasília. O objetivo principal de tal acordo era a abertura de mercado. Sob idêntico prisma, o Brasil assinou em 1975 um acordo comercial com a União Soviética e comprou turbinas para a hidrelétrica de Sobradinho/DF. Geisel foi também o primeiro presidente brasileiro a visitar o Japão, em 1976, com o intuito de estreitar as relações econômicas entre os dois países.

O relacionamento com os Estados Unidos esteve repleto de tensões. O Brasil era alvo constante de acusações do embaixador John H. Crimmins. Em outubro de 1974, por exemplo, o embaixador denunciou maus tratos a um empresário norte-americano em Recife (THE NEW YORK TIMES, 1974). Isso contribuiu para aumentar a insatisfação do ex-presidente Geisel, para quem “o embaixador Crimmins era contra nós. Enviava notícias desfavoráveis para os Estados Unidos, notícias tendenciosas. Em vez de trabalhar para harmonizar interesses, criava divergências e desentendimentos” (GEISEL *apud* ARAUJO & CASTRO, 1997, p.336).

Outro fator que serviu para deteriorar as relações entre os dois países foi a aprovação do Trade Act em 1974, pelo Congresso norte-americano, e que tornou a posição de comércio dos Estados Unidos mais dura. Ampliaram-se as dificuldades para importação de têxteis, bolsas de couro e calçados brasileiros. A alegação norte-americana era que esses produtos recebiam subsídios, tendo Geisel

6 Em depoimento, o ex-presidente Geisel deixa essa ideia explícita: Eu achava, e vi nos governos anteriores, inclusive no do Médici, que o Ministério das Relações Exteriores procurava fazer boa figura, aparecer e prestar serviços aos Estados Unidos [...] Eu achava que a nossa política externa tinha de ser realista e, tanto quanto possível, independente. Andávamos demasiadamente a reboque dos Estados Unidos. Sei que a política americana nos levava a isso, mas tínhamos que ter um pouco mais de soberania, um pouco mais de independência, e não sermos subservientes em relação aos Estados Unidos. Tínhamos que viver e tratar com os Estados Unidos, tanto quanto possível, de igual para igual, embora eles fossem muito mais fortes, muito mais poderosos do que nós. Tínhamos que conversar e dizer as coisas como elas são, tínhamos que ser realistas no tratamento dos nossos interesses, querendo reciprocidade. Nossa política tinha que ser pragmática, mas também responsável. (GEISEL in ARAUJO & CASTRO, 1997, p.336)

proibido qualquer tentativa do Departamento do Tesouro de enviar inspetores para investigar seus custos reais. Para Washington tais medidas eram entendidas como políticas de ajuste, sem impacto para o relacionamento dos países, visão não compartilhada pelo governo brasileiro.

Na administração norte-americana havia motivos para preocupação quanto ao real impacto do *Trade Act* no relacionamento com o Brasil. Kandell (1976a), em artigo publicado no *The New York Times*, ressaltava que “a high United States Department official acknowledged that a ‘real breakdown’ on trade issues would be ‘potentially disruptive’ to United States-Brazilian relations”. O governo brasileiro temia um agravamento ainda maior de seu déficit comercial, que já se havia deteriorado bastante, atingindo um déficit de 4,6 bilhões de dólares (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011).

No campo comercial, as novas diretrizes norte-americanas partiam do Congresso, havendo pouca margem de manobra para o Executivo reverter este processo. Diante deste cenário, a resposta brasileira foi a busca de novos parceiros. *The New York Times*, de 21 de fevereiro de 1976, comentou a afirmação do ex-chanceler: “Mr. Azeredo da Silveira said that ‘United States involvement in Brazil’s development must remain at an accelerated pace, or else Brazil will look for other economic options, and these options, can be political ones’” (KANDELL, 1976a).

A análise da composição das importações brasileiras (gráfico 3) nos permite visualizar este esforço do governo brasileiro, com o achatamento da participação americana na pauta e a expansão de outros parceiros do sul.

Gráfico 3: Composição percentual das exportações brasileiras

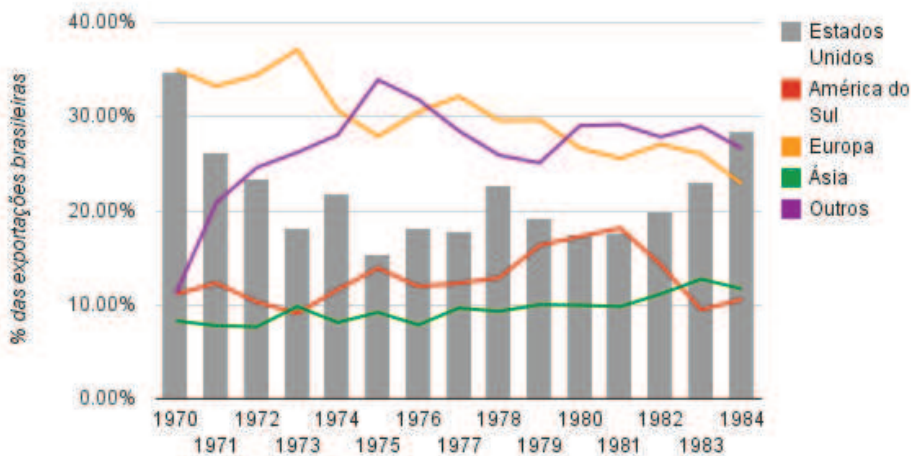


Gráfico elaborado pelos autores, a partir dos dados extraídos do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC (2011)

Nesse clima, ocorreu a visita do ex-secretário de Estado Henry Kissinger ao Brasil em fevereiro de 1976, na tentativa de melhorar as relações entre ambos os países (SPEKTOR, 2009). Deste encontro resultou o “Memorando de Entendimento Kissinger-Silveira”, conjunto de 10 tópicos sobre mecanismos de consulta recíproca. Brasil e Estados Unidos se comprometiam, por meio desse documento, a dialogar sobre assuntos econômicos e políticos e a manter consultas semestrais que abordariam toda a gama de assuntos de interesse bilateral, com possibilidade de inclusões de questões por qualquer uma das partes (GARCIA, 2008).

O Memorando não resultou em melhora significativa no relacionamento entre Brasília e Washington, principalmente nas questões mais delicadas, ou seja, o acordo nuclear e as aspirações econômicas brasileiras. Segundo Kandell (1976b), “according to officials of both countries, the talk did not reach any solution on the trade issue, which has caused some strain in United States-Brazilian relations”.

Tais divergências, porém, não significavam rupturas, com o Brasil mantendo-se afinado com as posturas norte-americanas em termos ideológicos, em itens como o anti-comunismo e as ressalvas contra o regime de Fidel Castro. Além disso, o Memorando mostrou a predisposição do governo norte-americano de considerar o Brasil o principal aliado da região em detrimento de outros países da América Latina. O documento serviu como um importante indicador do tratamento recíproco existente entre Geisel e a administração norte-americana.

A eleição de Jimmy Carter, por sua vez, contribuiu para deteriorar o relacionamento entre os dois países. Carter assumiu o governo com a missão declarada de retomar os valores da sociedade norte-americana, perdidos após escândalos como o de Watergate.

“Para Carter”, diz Pecequillo (2005, p.199), “era fundamental reconectar a ação no exterior com os requisitos morais dos Estados Unidos, que conformavam o caráter específico da nação e lhe atribuíam um lugar e destino especial no mundo”. Estes valores eram de vital importância a ponto de invadir a política externa, elencando dois pontos sensíveis ao governo brasileiro como prioridade de atuação internacional: armas nucleares e direitos humanos.⁷

Na questão dos Direitos Humanos, os governos militares eram alvo de constante críticas por abusos e, por isso, Geisel foi alvo de pressão por parte do

7 Nas palavras do próprio Carter: Vocês me deram uma grande responsabilidade – estar perto de vocês, ser digno de vocês e somos uma nação puramente idealista, mas ninguém deve ser levado a confundir nosso idealismo com fraqueza [...] E este ano nos moveremos um degrau em direção a um objetivo último – a eliminação de todas as armas nucleares da terra [...] Esperaria que todas as nações do mundo pudessem falar que construímos uma paz duradoura não sobre as armas de guerra, mas com políticas internacionais que refletem nossos mais preciosos valores (CARTER apud PECEQUILLO, 2005, p.200).

governo norte-americano. Desta forma, o caso brasileiro passou a ser um “teste de eficácia” para Carter. Também a política nuclear brasileira, vista com cautela pela Casa Branca, era considerada de vital importância pelo governo brasileiro, o que o levou a aproximar-se da Alemanha.

A emenda Harkin à lei de ajuda externa de 1976 converteu-se em um marco e ajudou a definir de vez o pragmatismo responsável. Amparado nesse documento o Departamento de Estado passou a elaborar relatórios anuais discorrendo sobre a situação dos direitos humanos de todos os países que recebiam ajuda da Casa Branca. As denúncias sobre o comportamento brasileiro nesse quesito fizeram inclusive com que o regime militar denunciasse em 1977 o acordo militar de 1952.

“O Senado americano passava a ser juiz para decidir se o Brasil podia ou não receber os recursos previstos no Acordo Militar”, afirmou Geisel. “Era uma intromissão dos Estados Unidos na nossa vida interna, à margem das cláusulas do acordo [...] Era uma questão de independência, de autonomia nacional. Eu não aceitei a exigência do Senado americano e resolvi denunciar o Acordo Militar” (GEISEL *apud* ARAUJO & CASTRO, 1997, p.350).

A vinda de Carter ao Brasil, em março de 1978, refletiu tal desconforto. Embora no discurso oficial assuntos como os direitos humanos e a proliferação da tecnologia nuclear não tenham sido explorados, Carter considerou estes temas como prioridade. Para a imprensa brasileira, Jimmy Carter declarou:

We strongly favor the right of any country to have part of its energy supplies come from nuclear power. As you know, our country has been the leader in evolution of atomic power for peaceful uses, and we would do nothing to prevent this trend continuing both in Brazil and in other countries around the world. [...] We have no authority over either West Germany or Brazil, nor do we want any. But as a friend of both countries we reserve the right to express our opinion to them that it would be very good to have – and possible to have – a complete nuclear-fuel system throughout a country without having the ability to reprocess spent fuel from the power reactor [...] We would hope that every effort would be made by Brazil and other countries, as it is on the part of our own country, to prevent the spread of nuclear explosive capability to any nation which does not presently have it (THE NEW YORK TIMES, 1978).

A recusa de Geisel em retribuir a visita do presidente Carter, viajando para os Estados Unidos, serve como termômetro indicador do relacionamento entre os dois países.

Outros fatos podem ser arrolados como o reconhecimento de Angola e Moçambique, o voto considerando o sionismo como forma de racismo na ONU, a aproximação com o Japão e com a China, e que, de diferentes formas impactaram as relações bilaterais Brasil-Estados Unidos. Todos eles apontam para uma mesma

direção: havia um distanciamento da noção de aliado preferencial dos Estados Unidos e, como consequência disso, buscou-se ampliar as frentes de atuação na Ásia e na Europa.

Considerações finais

Ao focarmos o relacionamento com as crises econômicas e os Estados Unidos, apresentamos aqui uma visão restrita sobre a política externa brasileira do pragmatismo responsável. Muitas outras questões, de igual importância, poderiam ser mencionadas para se compreender este período de maneira mais densa.

O relacionamento com a Argentina, com as divergências em torno da construção da barragem de Itaipu, por exemplo, foi um dos principais vetores de atuação deste tipo de diplomacia, além do Oriente Médio, a Europa, a Ásia e a África .

As mudanças sistêmicas no cenário econômico que ocorreram na década de 1970 tiveram impacto direto no posicionamento externo brasileiro durante o governo Geisel, embora outros aspectos sejam igualmente importantes. Entretanto, tais fatores foram aqui privilegiados porque demonstram, em grande parte, as alterações que ocorreram na estrutura do sistema internacional durante os anos 1970.

A crise da liderança norte-americana e na crise na economia internacional reformataram o ambiente onde a política externa brasileira deveria se inserir. Além de permitir, tais alterações motivaram uma atuação independente do Brasil por meio de uma política que entendia o mundo não através de amigos, mas sim de aliados e privilegiava o mercado deixando de lado a ideologia, ainda que esta última não fosse completamente abandonada.

O pragmatismo responsável e ecumênico teve como princípio fundamental o fim dos apriorismos e alinhamento na política externa brasileira. Tratava-se da busca por uma interdependência horizontal que minimizasse a dependência, e garantisse ao Brasil uma inserção mais segura e autônoma dentro de um contexto econômico conturbado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGUSUKU, J. A. S. Relações Brasil-Japão durante o governo Geisel. **Ciências e Letras**, Porto Alegre, nº 48, p. 97-116, jul/dez, 2010. Disponível em: <<http://seer1.fapa.com.br/index.php/arquivos>>. Acesso em 18 de setembro de 2011.

ARAUJO, M. C. & CASTRO, C. (ORG.) (1997) - **Ernesto Geisel**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.

Banco Central do Brasil. **Série Histórica do Balanço de Pagamentos**, 2011 <http://www.bcb.gov.br>. Acesso em 9 de outubro de 2011.

BRASIL - **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**. Rio de Janeiro: IBGE, (S/D).

CARVALHO, A. Geisel, Figueiredo e a liberalização do regime autoritário (1974-1985). **Dados Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, IUPERJ, v. 48, nº. 1, Mar. 2005.

DINIZ, E. Empresariado, Regime Autoritário e Modernização Capitalista: 1964-85. in G.A.D. Soares e M.C.D'Araújo (ORG.). **21 Anos de Regime Militar: Balanços e Perspectivas**. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1994.

FARIAS, R. S. **O Brasil e o GATT (1973-1993): unidades decisórias e política externa**. Curitiba: Jaruá, 2009.

FERREIRA, L. F. **A política latino-americana do Governo Geisel**. Dissertação (Mestrado) – PUC, Rio de Janeiro, 1993 .

FONSECA Jr, G. Mundos diversos, argumentos afins: notas sobre aspectos doutrinários da política externa independente e do pragmatismo responsável. In: J. A. Albuquerque, **Sessenta Anos de Política Externa brasileira – Crescimento, Modernização e Política Externa**. São Paulo: Cultura Editores Associados, Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP, 1996.

GARCIA, E. V. (ORG.) **Diplomacia Brasileira e Política Externa: documentos históricos 1493-2008**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Estatísticas do Século XX. Setor Externo. Dívida Externa Brasileira: 1946-2000.** http://www.ibge.gov.br/seculoxx/economia/setor_externo/tabelas/18_setor_externo_1946_00.xls, 2000. Acesso em 9 de outubro de 2011.

KANDELL, J. Brazil stresses deficit in trade. **The New York Times**, 21 de fevereiro, 1976

KANDELL, J. U.S. And Brazil Sign Accord On Ties. **The New York Times**, 22 de fevereiro, 1976.

KISSINGER, H. **American Foreign Policy**. New York: W.W. Norton & Company, 1969.

LESSA, A.C. A estratégia de diversificação de parcerias no contexto do nacional-desenvolvimentismo (1974-1979) **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília: IPRI, v. 38 (1), p. 24-39, 1995.

LIMA, M. R., & MOURA, G. (). A Trajetória do Pragmatismo. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, IUPERJ, 26, 1982.

MACARINI, J. P. Governo Geisel: transição político-econômica? Um ensaio de revisão. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 15, nº. 1, Apr. 2011.

MANTEGA, G. O Governo Geisel, o II PND e os Economistas. **Relatório de Pesquisa nº 3**. São Paulo, EAESP-FGV/NPP - Núcleo de Pesquisas e Publicações, 1997.

Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília. Volume II, IV, 1975.

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC. (2011) **Especial 200 anos de comércio exterior: comércio exterior por destino/procedência.** <http://www.aprendendoaexportar.gov.br/200anos>. Acesso em 9 de outubro de 2011.

MORGENTHAU, H. J. **A Política Entre As Nações: A Luta Pelo Poder e Pela Paz**. Brasília: EdUnB, IPRI, 2003.

PECEQUILLO, C. S. . **A Política Externa dos Estados Unidos: Continuidade ou Mudança?** Porto Alegre: Editora UFRGS, 2003.

PINHEIRO, L. . **Foreign policy decision-making under the Geisel government:**

the president, the military and the foreign ministry. Tese (Doutorado) – London School of Economics and Political Science, Londres, 1994.

SATO, E. (1998). 40 anos de política externa brasileira, 1958-1998: três inflexões. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, IBRI, v. 41, n. especial.

SELCHER, W. (1978) Brazil's multilateral relations : between First and Third worlds. Westview Press, Boulder, Colorado.

SMITH, T. (1978). Carter, in Brasilia, raises human rights and weapons issue. *The New York Times*, 30 de março.

SOUTO MAIOR, L. A. (1996). O “Pragmatismo Responsável”. In: J. A. Albuquerque, *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira – Crescimento, Modernização E Política Externa* (Vol. 1). São Paulo: Cultura Editores Associados, Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP.

SPEKTOR, M. (2002). O Brasil e a Argentina Entre a Cordialidade Oficial e o Projeto de Integração: A Política Externa do Governo de Ernesto Geisel (1974-1979). *Revista Brasileira De Política Internacional* , Brasília, IBRI, 45, pp. 117-145.

SPEKTOR, M. Origens e Direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979). **Revista Brasileira De Política Internacional**, Brasília, IBRI, 47 (Julho-Dezembro), 2004.

SPEKTOR, M. **Kissinger e o Brasil**. São Paulo: Jorge Zahar, 2009.

The New York Times. The Transcript Of President Carter's News Conference During His Visit To Brazil. **The New York Times** , 31 de março, 1978.

The New York Times. American, Jailed In Brazil, Is Tortured, Embassy Says. **The New York Times** , 5 de outubro, 1974.

The New York Times. Brazilian Declines Carter Invitation. **The New York Times**, 7 de maio, 1978.

VIEIRA, R. A. **Intervencionismo e Autoritarismo no Brasil**. São Paulo: DIFEL, 1975.

Recebido em outubro de 2011
Aprovado em dezembro de 2011