

Instabilidade e mudanças: os condicionantes históricos da política externa brasileira sob Geisel (1974-1979)

ANTÔNIO CARLOS MORAES LESSA

SUMÁRIO

1. Introdução. 2. A conjuntura internacional dos anos 70. 3. O choque do petróleo e a crise econômica mundial. 4. A conjuntura internacional e a política externa brasileira. 5. As fases da política externa brasileira de Castello Branco a Médici (1964-1974). 6. O II Plano Nacional de Desenvolvimento e suas conjunções com a política externa. 7. Conclusão.

1. Introdução

O presente artigo tem por objetivo discutir, em suas linhas gerais, os condicionamentos históricos colocados à formulação e implementação da política externa do Brasil durante o governo do Presidente Ernesto Geisel (1974-1975), considerando os fatores constrangedores proporcionados pelo início do rearranjo da ordem mundial do pós-guerra, que já se observa desde o fim dos anos 60, e o legado de princípios e linhas de orientação externa herdado pela diplomacia brasileira¹.

Com efeito, assiste-se ao aprofundamento das modificações no cenário mundial em direção à desestruturação da ordem internacional que emergiu do segundo pós-guerra, construída sobre a bipolaridade ideológica e estratégica entre Estados Unidos e União Soviética, com a conseqüente formação de blocos político-militares antagônicos. Em termos políticos, essa desestruturação é conseqüência da perda de coerência do sistema de

Antônio Carlos Moraes Lessa é Professor de Relações Internacionais da Universidade de Brasília e mestre e doutorando em História das Relações Internacionais da UnB.

¹ O presente artigo é extensivamente baseado em um dos capítulos de minha dissertação de mestrado, *Brasil, Estados Unidos e Europa Ocidental no contexto do Nacional-desenvolvimento* : estratégias de diversificação de parcerias. Brasília : Universidade de Brasília, 1994. 118 p.

alianças e da redefinição de hegemonias nas antigas áreas de influência das superpotências. No interior dos blocos políticos, começam a ganhar força as iniciativas de resistência aos desígnios das potências hegemônicas, ditadas pelo peso mais preponderante dos elementos nacionais, o que diminuiu a capacidade das superpotências de controlar suas respectivas áreas de influência. O bloco socialista dá os primeiros sinais de desagregação com o conflito sino-soviético. No bloco ocidental, verificou-se o fortalecimento da Europa Comunitária e do Japão, as primeiras experiências de países periféricos na busca de maior autonomia no cenário internacional e a tendência ao esfacelamento de alianças militares construídas no pós-guerra, como a Organização do Tratado do Sudeste Asiático (SEATO). O fortalecimento econômico da Europa Ocidental e Japão, que passaram a ter escalas de produção semelhantes às dos Estados Unidos, chegando por vezes a disputar mercados com os norte-americanos, faz com que possam adquirir uma crescente importância no processo de criação e transferência de capitais e a reivindicar uma maior margem de autonomia política².

Concomitantemente, estabelece-se uma multiplicidade de processos que indica o desgaste da fórmula de arranjo do poder mundial. Assiste-se, desse modo, à progressiva liquidação dos antigos impérios coloniais, à emergência de potências intermediárias de caráter regional e ao recrudescimento de conflitos localizados³. A ascensão econômica de alguns países periféricos e as seqüelas do movimento de descolonização contribuíram para que aumentasse sua capacidade de pressão sobre os Estados Unidos por meio de uma atuação mais ativa por parte de alguns países isoladamente, ou mediante grupos de pressão articulados, como o Movimento dos Países Não-Alinhados e o Grupo dos 77.

2. A conjuntura internacional dos anos 70

Ao ter início a década de 70, já era evidente

² LAFER, Celso. *Paradoxos e possibilidades: estudos sobre a ordem mundial e sobre a política exterior do Brasil num sistema internacional em transformação*. Rio de Janeiro : Nova Fronteira, 1982. p. 155.

³ LIMA, Maria Regina Soares de, MOURA, Gerson. A trajetória do pragmatismo : uma análise da política externa brasileira. *Dados*, v. 25, n. 3, p. 349-364, 1982.

a decadência do ordenamento mundial instituído no pós-guerra. Observa-se um crescente processo de multipolaridade entre os centros de poder, estimulado pela distensão entre as superpotências, assim como pela progressiva dispersão do poder econômico no interior do núcleo capitalista e pela crescente diversificação de opções políticas que se verifica na esfera socialista. Assiste-se ao fim do processo de rápida expansão econômica que viveu o mundo industrializado a partir do pós-guerra, ao início de um período caracterizado por uma aguda instabilidade e por tendências inflacionárias e recessivas crônicas, e ao declínio das taxas de crescimento das economias planificadas⁴.

Na órbita dos grandes acontecimentos políticos e econômicos, o controle da oferta de petróleo pelos países produtores (1973) provocou uma nova redistribuição do poder mundial em detrimento dos demais países subdesenvolvidos e dos países industrializados⁵.

No aspecto político-estratégico, a *détente* empreendida por Nixon e Kissinger minimizou os elementos referentes à segurança internacional frente à paridade nuclear alcançada pela União Soviética, refletindo a configuração de um sistema internacional de caráter multipolar em nível político e economicamente interdependente. Com efeito, o processo de distensão minimizou os elementos referentes à segurança e reduziu a dependência dos países ocidentais em relação aos Estados Unidos, permitindo a ampliação das oportunidades econômicas e políticas, tanto para os países desenvolvidos quanto para alguns países periféricos. Permite, pois, que no aspecto político, surja uma certa margem de manobra para esses países, propiciando o abandono das manifestações mais evidentes do ambiente de guerra fria. Assim, diversos países tentaram aproveitar a maior flexibilidade conjuntural para agir no sentido de minimizar sua vulnerabilidade externa e maximizar suas margens de autonomia no quadro da política internacional, com vistas a uma inserção mais autônoma e criativa no sistema internacional.

⁴ TOMASINI, Luciano. *Curso de introdução às relações internacionais* : unidade VI. Brasília : EDUNB, 1982. p. 39-63. Relações Norte-Sul : algumas alternativas.

⁵ LAFER, op. cit.

3. O choque do petróleo e a crise econômica mundial

A crise econômica mundial da primeira metade da década de 70, que tem como marco inicial o primeiro choque do petróleo, afetou as estruturas do sistema internacional.

Entre 1971 e 1973, o sistema monetário e financeiro internacional estabelecido em Bretton Woods foi suplantado pelo padrão de paridades flutuantes, e o dólar desvalorizou-se em relação às moedas dos países europeus e do Japão. Os ajustes nas taxas de câmbio decorrentes provocaram um aumento excessivo nas taxas de inflação em nível mundial. Para fazer frente ao quadro inflacionário, os países capitalistas centrais vinham lançando mão de políticas restritivas de efeito amplamente recessivo⁶.

O aumento dos preços dos produtos industrializados comparativamente aos preços dos produtos primários vinha se confirmando como uma tendência permanente e passava a onerar o balanço de pagamentos dos países do Terceiro Mundo. Em reação a esse quadro e ao achatamento dos preços do petróleo, os Estados-membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) decidiram elevar o preço do barril de óleo em outubro de 1973, quadruplicando-o em dois anos.

O efeito imediato desse primeiro choque foi o de intensificar a inflação e a recessão, bem como provocar desequilíbrios nas contas externas, tanto dos países desenvolvidos como dos subdesenvolvidos não-produtores de petróleo. Os superávits dos membros da OPEP, reciclados pelo euromercado, passaram a financiar os déficits comerciais dos países em desenvolvimento, assim como seu crescimento econômico.

O impacto causado pelo choque do petróleo trouxe também consequências políticas, explicando a natureza assimétrica das relações de interdependência entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos e colocando em evidência os desequilíbrios estruturais existentes na economia internacional. Ao mesmo tempo, fez com que os subdesenvolvidos vislumbrassem a potencialidade estratégica de suas economias, favorecendo as iniciativas internacionais por

parte dos países periféricos que politizaram os debates multilaterais sobre a premência de uma nova ordem econômica internacional.

As transformações que se fizeram sentir, no cenário internacional, entre meados da década de 60 e início dos anos 70, permitiram mudanças nas políticas externas de alguns países periféricos, refletindo uma nova concepção de política internacional que se pautava pela superação dos alinhamentos, buscando novas modalidades de inserção internacional.

4. A conjuntura internacional e a política externa brasileira

As transformações no cenário internacional permitiram mudanças nas orientações externas dos principais países periféricos e do Brasil em particular. A nova conjuntura abriu espaço para que o núcleo decisório da Política Externa desenvolvesse uma nova percepção do sistema internacional e do papel que o Brasil nele ocupava ou poderia vir a ocupar.

Ao fim da década de 60, tornaram-se patentes as possibilidades de se auferir maiores margens de autonomia para a ação externa do país, capitalizando a perda relativa da hegemonia das superpotências, com o desgaste norte-americano proporcionado pela guerra do Vietnã e a perda do poder de convocação do comunismo soviético, profundamente desgastado, mesmo entre os partidos comunistas ocidentais, pela brutal repressão das tendências reformistas na Europa Oriental. Concomitantemente, a progressiva distensão Leste-Oeste prenuncia o início do largo processo de *détente* que tem início nos anos 70.

Adentrando a década de 70, as alterações registradas no sistema internacional, como a crise do petróleo, a recessão das economias industrializadas, o processo de distensão e a evolução rumo a uma configuração de multipolarismo político e econômico, formam o quadro no qual se processa uma maior diversificação das bases em que opera a política externa do Brasil. Com efeito, o acirramento da concorrência intercapitalista e a disposição dos países europeus ocidentais de aproximarem-se de regiões até então tidas como áreas de influência dos Estados Unidos, como a América Latina, abriram espaço para que o Brasil projetasse a implementação de uma estratégia de diversificação de seus vínculos externos.

⁶ Sobre a crise econômica decorrente do colapso do sistema de Bretton Woods, ver WILLIAMSON, John. *A economia aberta e a economia mundial*. Rio de Janeiro : Campus, 394 p.

A crise econômica internacional, por sua vez, trouxe altos custos para a economia brasileira, forçando mudanças na estratégia econômica interna e nas orientações da ação externa. Por outro lado, a crise desnudou as assimetrias existentes na ordem internacional, favorecendo o deslocamento do eixo central do sistema internacional do conflito Leste-Oeste para o conflito Norte-Sul.

A configuração de desagregação da ordem internacional do pós-45 propiciou um clima favorável para a busca de nova inserção internacional para o Brasil, engendrando esforços no sentido de ampliar a projeção externa do país. Assim, as variáveis externas atuaram no sentido de criar condições permissivas e tiveram papel positivo nas inflexões da política externa brasileira na década de 70.

5. As fases da política externa brasileira de Castello Branco a Médici (1964-1974)

A ascensão do regime militar no Brasil em 1964 representou uma ruptura em relação às linhas de orientação que vinham sendo implementadas pela *Política Externa Independente*, que se pode sintetizar nos seguintes pontos: o esgotamento do populismo de Jânio Quadros e João Goulart levou à substituição do conteúdo nacionalista da política exterior em implementação por uma volta ao alinhamento, com o princípio da independência sendo substituído pelo da interdependência⁷; a predominância de uma visão bipolar do cenário internacional levou o governo Castello Branco a emprestar maior ênfase às questões de segurança frente à problemática do desenvolvimento; acreditava-se que, asseguradas as condições de estabilidade política e de liberdade para a iniciativa privada, o capital ingressaria naturalmente no país e, juntamente com a poupança interna, financiariam o crescimento nacional⁸.

A política exterior desse período pautou-se pelo alinhamento com os Estados Unidos,

⁷ MARTINS, Carlos Estevam. A evolução da política externa brasileira na década de 1964-1974. *Estudos CEBRAP*, v. 12, p. 62 abr/jun, 1975.

⁸ Examinei a evolução da política externa brasileira entre 1964 e 1990 no ensaio Apogeu e declínio do Nacional-desenvolvimentismo na política exterior do Brasil. *Em Tempo de Histórias – Cadernos da pós-graduação em História da Universidade de Brasília*, Ano 1, n. 1, jul./dez./1995.

agindo o governo brasileiro na expectativa de que o volume de investimentos e empréstimos externos de origem norte-americana tivesse acréscimo, o que efetivamente não se concretizou. Ao contrário, observou-se no período um decréscimo relativo no fluxo de recursos financeiros em relação aos anos anteriores⁹.

A passagem para Costa e Silva (1967-1969) mantém algumas das linhas da orientação externa do período anterior, sobretudo no que toca à segurança hemisférica, em função da polarização política que se observa no cenário doméstico. Entretanto, a consciência de que a sustentação de uma visão bipolar do cenário internacional tornara-se inadequada, aliada ao fracasso do modelo de desenvolvimento associado, conduziram o governo a imprimir uma nova orientação à diplomacia brasileira. No plano interno, o regime se radicaliza, editando o Ato Institucional nº 5 (AI-5), e a ação diplomática vê-se dificultada, em virtude das críticas que recebe de vários pontos da comunidade internacional¹⁰. Contudo, o governo não esteve alheio às modificações que ocorriam no sistema internacional, começando a enfatizar a importância do contencioso Norte-Sul, bem como as implicações negativas para o desenvolvimento do Brasil do “congelamento” do poder mundial, consubstanciado, por exemplo, no Tratado de não-Proliferação Nuclear e no veto que este pretendia impor ao acesso dos países em desenvolvimento à tecnologia nuclear¹¹.

Não obstante o desenvolvimento e a segurança continuassem a ser compreendidos como conceitos intimamente ligados, esta voltou a ser entendida na dependência direta do desenvolvimento. Restabeleceu-se, assim, a ordem dos princípios conforme empregada por Vargas, Kubitschek, Quadros e Goulart¹². Em coerência com o projeto de desenvolvimento adotado, a ação externa passou a ser dirigida ao atendimento das necessidades internas de expansão econômica.

Essa mudança de padrão espelhava a alte-

⁹ CERVO, Amado Luiz, BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. São Paulo : Ática, 1992. p. 340.

¹⁰ MARTINS, op. cit. p. 64.

¹¹ CASTRO, J. A. de Araújo. As Nações Unidas e a política do poder. In : AMADO, Rodrigo. *Araújo Castro*. Brasília : EDUNB, 1982. p. 139-164.

¹² Sobre o processo de nacionalização da segurança no Brasil a partir de Costa e Silva, ver CERVO, BUENO, op. cit. p. 364-366.

ração processada no contexto da doutrina de segurança nacional, conforme formulada pela Escola Superior de Guerra, fundamentada no binômio segurança e desenvolvimento. A preponderância do termo desenvolvimento sobre o primeiro começou a ser encarada como a lógica mais acertada, condizente com a realidade do país e com o panorama internacional, onde o conflito Norte-Sul vinha colocando-se de modo mais preponderante para os destinos dos países que aspiravam ao progresso do que o distante conflito Leste-Oeste.

As novas opções de política exterior, incorporadas à ideologia do “Brasil Grande Potência”, expressam-se na América Latina por meio da *Diplomacia da Prosperidade* e na atuação, no campo multilateral, do Grupo dos 77. Porém, os resultados da ação de Costa e Silva são heterogêneos e abrem espaço à reformulação parcial no período Médici.

No espaço aberto, por um lado, pela atenuação do peso hegemônico das superpotências já referido e, por outro, pela progressiva distensão Leste-Oeste, o Brasil de Médici (1969-1974) pretendia assumir um rumo ascendente na estratificação do poder mundial, se necessário forçando as barreiras, a seu ver ainda vigentes, para impedir tal movimento. O período caracteriza-se por uma distinção mais clara entre segurança externa, entendida como consequência do crescimento econômico, e segurança interna, vista como resultante do desenvolvimento econômico e social e das medidas de repressão adotadas pelo aparelho estatal.

Surge, assim, como objetivo do Plano Nacional de Desenvolvimento do governo Médici, assegurar a viabilidade política, econômica e social do Brasil como uma “grande potência” até o final do século XX. Para tanto, formula-se a “diplomacia do interesse nacional”, incorporando posições já estabelecidas no período anterior, como a recusa a aderir ao Tratado de não-Proliferação patrocinado pelos Estados Unidos e pela União Soviética e a vigorosa crítica ao “congelamento do poder mundial”.

Inaugurando-se os anos 70, o regime autoritário experimentou, sob Médici, mudanças que não se limitavam apenas à esfera político-institucional, mas se processavam sobretudo no campo econômico e na política externa propriamente dita. A consecução do projeto de “Brasil Potência” pressupõe a diversificação das fontes de investimento e de comércio, o que

beneficiou o incremento do relacionamento do Brasil com o Japão e com a Europa Ocidental e acentuou o processo de relativização da participação norte-americana na economia e na agenda política brasileiras¹³.

No âmbito das relações bilaterais com os países em desenvolvimento, observou-se o interesse brasileiro em assegurar, na América Latina, fontes de energia integradas à economia nacional, por meio da oferta de vultosos investimentos a países como a Colômbia – para a exploração de suas jazidas de carvão – e a Bolívia – para a construção de um gasoduto e um pólo siderúrgico na fronteira entre os dois países.

Registrou-se, ainda, uma ampliação do escopo da Política Externa sob Médici, com aberturas para a África Negra e o Oriente Médio.

6. O II Plano Nacional de Desenvolvimento e suas conjunções com a política externa

A crise do petróleo e o subsequente choque para a economia mundial, em 1973, podem ser considerados como marcos históricos para a política exterior brasileira.

A súbita revelação da fragilidade dos pressupostos do projeto “Brasil Potência” levou o governo Geisel, que tomou posse poucos meses depois da explosão dos preços do petróleo, a reconhecer as limitações com que o Brasil se defrontaria nos planos interno e externo, ao longo dos anos seguintes, empreendendo, assim, uma correção geral dos rumos da política externa brasileira.

No período compreendido entre 1968 e 1973, a economia brasileira experimentou um processo de crescimento acelerado, com a diversificação do perfil industrial, permitindo a alteração da forma de inserção do país na economia mundial, pela expansão do intercâmbio comercial com a diversificação da pauta de exportações e dos parceiros comerciais. No período, a economia brasileira cresceu à taxa média anual superior a 10%, *performance* que só encontrava paralelo, à época, nos padrões de desenvolvimento do Japão¹⁴.

¹³ MARTINS, op. cit, p. 68.

¹⁴ No período, o Produto Interno Bruto (PIB) cresceu numa média anual de 11%; e o crescimento industrial situou-se em 12%, com destaque para as indústrias de bens de consumo duráveis, com média anual de 21%. VELLOSO, João Paulo dos Reis. *O último trem para Paris: “milagres”, choques e crises do Brasil moderno*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986. p. 121-127.

O modelo que conduziu o país a esse “milagre econômico” baseou-se na expansão do capitalismo monopolista de Estado e na abertura da economia aos investimentos estrangeiros. O Estado passou a exercer seu controle sobre amplos setores da produção e do sistema financeiro, transformando-se em parte do sistema econômico (como empresário) e, simultaneamente, em sua instância de organização e comando¹⁵.

As condições internacionais, amplamente favoráveis à aplicação desse modelo, deixaram encobertas as vulnerabilidades que se forjavam frente às mudanças na conjuntura internacional – endividamento progressivo e dependência de importações de insumos básicos e bens de capital¹⁶.

O aumento dos preços do petróleo no biênio 1973-1974 e o aprofundamento da crise econômica fizeram com que as condições internacionais se tornassem menos favoráveis, forçando o Brasil a enfrentar simultaneamente a crise energética, a restrição ao acesso aos mercados dos países desenvolvidos e a deterioração nos termos de troca. No plano doméstico, o desequilíbrio da balança comercial refletia o esgotamento da capacidade produtiva, o que impedia um aumento de exportações suficiente para responder às necessidades de importações. A conjunção desses fatores, acrescidos das perspectivas de declínio do comércio mundial, tiveram como resultante um desequilíbrio estrutural no balanço de pagamentos e colocaram a necessidade de transformações prementes na economia por meio de uma reorientação do processo de crescimento, capaz de superar as vulnerabilidades externas do setor econômico¹⁷.

Por outro lado, tornou-se preciso avaliar também o condicionante representado pelas necessidades do cenário doméstico, na medida em que o principal elemento legitimador do regime desde o final dos anos 60 – o bom desempenho econômico – estava na iminência de esvaír-se mediante os efeitos reflexos da crise econômica mundial. As perspectivas eram

¹⁵ BANDEIRA, L. A. Moniz. *Brasil – Estados Unidos : a rivalidade emergente (1950-1988)*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1989. p. 219.

¹⁶ BACHA, Edmar L., MALAN, Pedro S. A dívida externa brasileira : do milagre ao fundo. In : STEPAN, Alfred (org.) *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, p. 199-227.

¹⁷ VELLOSO, op. cit, p. 220-221.

desfavoráveis ao prolongamento indefinido da repressão das forças políticas que havia tido êxito até então, em larga medida, graças ao “milagre brasileiro”, que, por meio de elevadas taxas de crescimento econômico, permitiu a coesão de importantes segmentos sociais em torno do governo autoritário¹⁸.

A leitura dessa situação, que apontava para a necessidade de uma urgente “descompressão” interna, levou Geisel a promover um processo de “liberalização” que, dentro de um estrito controle – com vistas a um curso “lento e gradual, porém seguro” –, garantisse a sua própria estabilidade e lhe facultasse estabelecer o cronograma de eventual transferência do poder aos civis a médio prazo e em condições aceitáveis para as cúpulas militares.

Tal processo, porém, exigia um período de manutenção da atividade econômica suficiente para evitar os piores efeitos de uma recessão – seria difícil manter o ritmo de crescimento do PIB de 10 ou 12% ao ano como no passado recente – mas também permitir um prazo julgado necessário para a maturação dos investimentos programados pelo governo Geisel na indústria de base e infra-estrutura.

Nesse contexto, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que definia as principais metas da política econômica do governo, ambicionava, apesar da crise, dotar o país de uma base industrial mais autônoma e menos sensível, portanto, a choques externos – em termos de insumos, principalmente energéticos, tecnologia e bens de capital¹⁹.

As metas a serem empreendidas pelo II PND compreendiam, grosso modo²⁰:

- a) consolidação de uma sociedade industrial moderna e de um modelo de economia competitiva, mediante a implantação de novos setores produtivos, criação e adaptação de tecnologias;
- b) destaque à política energética, com o intuito de reduzir a dependência em relação a fontes de suprimento externas;

¹⁸ SKIDMORE, Thomas. A lenta via brasileira para a democratização. In : STEPAN, op. cit., p. 74-85.

¹⁹ Uma alentada apreciação do II Plano Nacional de Desenvolvimento e seus desdobramentos é feita em LESSA, Carlos. *A estratégia de desenvolvimento : sonho e fracasso*. Brasília : FUNCEP, 1988. 235 p.

²⁰ BRASIL. Presidência da República. *II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975 – 1979)*. Rio de Janeiro : IBGE, 1974. p. 16-19.

c) ajuste da estrutura econômica à situação de escassez de petróleo, dando-se especial atenção às indústrias de base, notadamente nos setores de bens de capital, eletrônica pesada e de insumos básicos;

d) ênfase à política científica e tecnológica mediante a execução do II e III Planos Básicos de Desenvolvimento Científico e Tecnológico;

e) novo esforço de integração nacional, com a ocupação produtiva da Amazônia e do Centro-Oeste;

f) desenvolvimento social visando garantir substanciais aumentos reais de renda e eliminar os focos de pobreza absoluta.

A política econômica implementada a partir do II PND foi direcionada para uma nova substituição de importações (dessa vez, de bens de capital), capaz de modificar a estrutura produtiva, e para a abertura de frentes de exportação, sem interrupção do processo de crescimento. Buscou desenvolver, assim, os setores produtivos de insumos básicos e bens de capital – que demandavam capitais, tecnologias avançadas e alto consumo de energia – por meio de grandes investimentos, tocados mediante o exercício do duplo papel do Estado (de empresário e agente regulador). Os setores prioritários passaram a ser energia, petróleo, siderurgia, química, transportes, telecomunicações e exploração mineral. E como uma mudança estrutural dessa envergadura leva tempo e exige aplicação de grandes volumes de capital, o governo recorreu, durante cinco anos, a empréstimos externos, que cobriam os déficits em conta corrente e financiavam a estratégia. Como efeito, a dívida externa líquida em médio e longo prazos quintuplicou, passando de 6,15 bilhões de dólares em 1973 para 31,61 bilhões em dezembro de 1978²¹.

Apesar das dificuldades, a forte determinação do governo fez continuar o projeto de reorientação da economia. Geisel inaugura seu governo com uma elevada taxa de crescimento (9,7% ao ano), para estabilizá-la na casa dos 5,0% anuais em 1978 (5,4 em 1975, 9,7 em 1976 e 5,7% em 1977)²². Embora as taxas sejam ainda surpreendentes, a queda nos índices de crescimento no final do governo reflete as dificuldades para gerenciar, no contexto doméstico, os efeitos da recessão que ganhava corpo em nível mundial, tendo em vista que a crise

econômica passou a obstaculizar o fortalecimento de linhas de cooperação voltadas para o projeto de desenvolvimento gestadas em conjunto com algumas das novas parcerias que se cuidará de estabelecer (notadamente com os principais países da Europa Ocidental).

Com essa estratégia de desenvolvimento, e a partir de um considerável esforço por parte do governo, o Brasil experimentou um reajuste estrutural de seus setores produtivos, acompanhado de crescimento econômico e implementação de grandes projetos. No entanto, a economia brasileira manteve sua vulnerabilidade frente aos choques externos pela dependência do petróleo e a fragilidade frente às oscilações das taxas de juros – que então não eram previstas.

7. Conclusão

O ano de 1974 marca o início de um período em que diversos fatores internos e externos determinaram mudanças significativas tanto em termos de política interna quanto em termos de política exterior.

Como resultado da extrema vulnerabilidade que é detectada pelo governo brasileiro no setor externo da economia, as perspectivas de se obter nível de crescimento constante e mesmo de passagem ao estágio de potência em futuro próximo tiveram de ser abandonadas. Gradualmente o governo passa a perceber a necessidade de articular-se com outros países do Terceiro Mundo para abrir novos mercados para as exportações, sobretudo industriais, que deve expandir com urgência.

Além disso, a crescente complexidade da economia brasileira faz com que o escopo dos interesses brasileiros comuns com os Estados Unidos diminua na proporção do aumento dos níveis de concorrência dos dois países, que é acompanhado, ao longo do período, por uma tendência estrutural à diminuição do grau de complementaridade econômica entre os dois países²³.

Tendo em vista esses condicionamentos, a política externa brasileira voltou-se à tarefa de viabilizar os objetivos econômicos do governo, abandonando o pretendido papel de candidato ao clube dos países desenvolvidos e os limites ideológicos que condicionavam a projeção e a flexibilidade (agora indispensáveis) para a ação

²¹ BACHA, MALAN, op. cit., p. 207.

²² VELLOSO, op. cit., p. 243.

²³ LAFER, op. cit. p. 181-184.

internacional do país na sua procura de recursos com que obter maior margem de autonomia.

A nova concepção do Brasil e do seu papel no mundo, não alardeando, embora, uma completa ruptura com o passado, representou, na expressão pragmatismo responsável, a vontade política de dotar a ação externa do Brasil dessa projeção e flexibilidade. O termo pragmatismo, no entender de Cervo²⁴, “induz à adequação das percepções dos reais interesses nacionais aos desígnios externos (devendo) prevalecer o resultado sobre o conceito, os ganhos concretos e materiais sobre os valores políticos ou ideológicos, oportunidade sobre o destino, liberdade de ação sobre o empenho do compromisso, o universalismo sobre os particularismos, a aceitação sobre a resistência aos fatos”.

A política exterior implementada a partir de 1974 significou uma mudança de prioridades e ações concretas em relação às linhas do governo anterior, embora sem alterar o seu sentido geral, que se extrai do acumulado de décadas de orientação externa autonomista, por vezes interrompida, mas logo retomada. Desde 1967, imprime-se novo rumo às diretrizes gerais da ação do país, em oposição imediata à orientação de Castello Branco, mas totalmente condizente com as linhas de ação que encontram origens no primeiro governo Vargas (1930–1945), que permanecerá inalterado em sua essência até 1990.

Esse rumo, a conduzir os governos desde Costa e Silva, coloca o Estado como articulador e participante direto do processo produtivo e das pressões oriundas das necessidades sociais, procedendo ao expurgo de categorias explicativas isoladas que já não servem de norte às relações internacionais do país. Ao descartar as formas de enfoque pasteurizadas da realidade internacional (bipolarismo; segurança coletiva; interdependência militar, política e econômica; ocidentalismo), proporciona-se uma nova ótica à política externa, o que permite o retorno do nacional-desenvolvimentismo ao papel de motor da ação externa do Brasil, com o objetivo de suprir a sociedade e o Estado de condições e meios adequados para impulsionar o desenvolvimento, de forma mais autônoma possível²⁵.

²⁴ CERVO, Amado L. *Relações Internacionais do Brasil*. Brasília : EDUNB, p. 27. O desafio internacional : a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias.

²⁵ CERVO, BUENO, op. cit. p. 342-343.

Assim sendo, o ponto central da orientação externa brasileira a partir de 1974 encontrava-se na busca da aplicação de princípios pragmáticos, antes que ideológicos, ao estabelecimento dos interesses prioritários nacionais. A primeira definição relevante, nesse sentido, foi o definitivo sepultamento da noção de relações especiais, que adjetiva as relações entre o Brasil e os Estados Unidos.

Uma segunda vertente conceitual, estritamente associada à anterior, foi a procura do ecumenismo como ideal das relações internacionais do Brasil, no contexto de um marco fiel aos valores ocidentais e à filosofia econômica do regime militar. Nessa linha, pretendia-se abrir o leque das suas opções de política externa, abrigadas sob o conceito de pragmatismo, mas qualificadas pelo adjetivo “responsável”. Essa qualificação lembra a necessidade de flexibilidade de ação e agilidade de conduta, de adaptabilidade e relativa indiferenciação política²⁶. Tal qualificação era importante, no quadro de condicionantes internos de um regime militar conservador, porque tentava assegurar a importantes setores civis e militares a natureza “ocidental” da política externa a ser empreendida pelo governo. Por outro lado, a rejeição da categoria de relacionamento especial com os Estados Unidos buscava, no adjetivo “responsável”, matizar o que poderia parecer a este um perigoso neutralismo. Lembra, enfim, a todos os parceiros que a orientação pragmática era revestida de um sentido ético, para não ser confundida com oportunismo nefasto.

Os vértices da política externa geiseliana podem ser assim sintetizados: *a)* utilização da diplomacia como instrumento do desenvolvimento econômico; *b)* recurso à cooperação com países de estágio similar de desenvolvimento; *c)* redefinição das relações com os Estados Unidos; *d)* maximização da autonomia decisória do Estado em relação ao sistema internacional, com a utilização da ação exterior como meio de promoção dos interesses nacionais ligados ao desenvolvimento.

Daí depreende-se que o Brasil, ao longo da década de 70, teve, a par de um desenvolvimento econômico acelerado, aumento das fontes de fluxos comerciais e financeiros. Sendo os dois movimentos complementares, a política externa do governo Geisel tinha, em 1974, um projeto de diversificação ainda maior dos

²⁶ Idem, p. 348.

contatos internacionais, de molde a não apenas compensar com exportações os crescentes déficits da balança de pagamentos do Brasil, como superar, pela abertura de novos mercados, a retração dos seus clientes habituais no mundo dos industrializados – então empenhados em superar a crise de fornecimento do petróleo pelo ajuste de suas economias.

Assim, a diversificação de contatos, que no plano político foi expressão de um desejo de maior autonomia em relação aos desígnios norte-americanos, pode ser interpretada, no plano econômico, como fundamental para a manutenção do projeto de desenvolvimento nacional. A ação brasileira, nesse sentido, deu-se em função do estabelecimento de um perfil mais atuante nas suas relações com a África, o Oriente Médio, a América Latina e a Europa

Ocidental, sempre em um quadro preferencialmente bilateral.

Essa nova inserção pautava-se por três objetivos: *a)* exigências de se obter, no plano internacional, investimentos, empréstimos, tecnologias, mercados e fontes de energia, elementos tidos como indispensáveis à expansão econômica interna; *b)* diversificação das relações interestatais e crescente integração à economia mundial, com a conseqüente ampliação da visibilidade internacional do país e a diminuição de sua vulnerabilidade a fatores externos; *c)* assegurar uma presença internacional própria, com vistas a aumentar a capacidade de influência do país em questões globais que pudessem afetá-lo e, notadamente, fazer face a situações de vulnerabilidade geradas pela crescente dependência de fatores externos²⁷.

²⁷ LIMA, MOURA, op. cit. p. 364.

