



Revista Brasileira de Política Internacional

ISSN: 0034-7329

rbpi@ibri-rbpi.org.br

Instituto Brasileiro de Relações Internacionais

Brasil

Silva Machado da, Heloisa Conceição

Deterioração dos termos de intercâmbio, substituição de importações, industrialização e substituição
de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979

Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 46, núm. 1, janeiro-junho, 2003, pp. 39-65

Instituto Brasileiro de Relações Internacionais
Brasília, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35846103>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Deterioração dos termos de intercâmbio, substituição de importações, industrialização e substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979

HELOISA CONCEIÇÃO MACHADO DA SILVA*

O presente artigo tem por objetivo analisar a evolução da política de comércio exterior brasileira no período 1945 a 1979. Considerando que o foco de atuação externa do Brasil girava em torno do Nacional-desenvolvimentismo, os principais temas a serem tratados neste artigo são: limitada capacidade de importação e exportação, industrialização, dependência em relação ao capital estrangeiro e o papel desempenhado pela diplomacia brasileira como instrumento de promoção comercial. Dessa forma, propõe-se a compreensão da política de comércio exterior brasileira em duas fases. A primeira estende-se entre o imediato pós-guerra, correspondente ao Governo Dutra, e o início da década de 1960, referente ao final do Governo Kubitschek. A delimitação inicial tem como marco a instituição do sistema de controle de importações e o novo regime de câmbio com licença prévia. Nesse período, a política de comércio exterior foi movida pela deterioração dos termos de intercâmbio e da relativa inelasticidade da demanda por produtos primários. Tais fatos levaram as autoridades do período a subestimar a capacidade de expansão das exportações. Isso explicaria a persistência de taxas de câmbio valorizadas e a ênfase no controle de importações. As taxas de câmbio valorizadas permitiam que as exportações, com demanda externa inelástica, financiassem as importações e, ao mesmo tempo, o controle seletivo de importações redirecionava a pauta de importações para os bens de capital e produtos intermediários, para a continuidade do processo de industrialização.

Rev. Bras. Polít. Int. 46 (1): 39-65 [2003]

* Professora do Mestrado em Integração Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. O artigo é baseado na Tese de Doutorado da autora, **Da Substituição de Importações à Substituição de Exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979**, apresentada ao Programa de Doutorado em História das Relações Internacionais da Universidade de Brasília, em janeiro de 2003.

Finalmente, na fase relativa ao período 1961-1979, o desenvolvimento industrial da década de 1950 encarregou-se de sugerir uma mudança de foco na política de comércio exterior. Em 1961, o Brasil já havia atingido elevado grau de maturidade econômica e, consequentemente, promoveu-se uma nova inserção do País no comércio internacional, mediante a transformação do Brasil em exportador de produtos manufaturados. Os países avançados cercearam a realização desse objetivo mediante os contingenciamentos que se tornaram regra na Europa e nos Estados Unidos. Dessa forma, a diplomacia brasileira reviu sua postura e buscou penetrar no mercado da África, Oriente Médio e América Latina em uma tentativa de implantar e consolidar o Modelo Substitutivo de Exportações.

1 - A política de comércio exterior de 1945-1961: o controverso modelo substitutivo de importações.

Antecedentes: os anos 1930

A ascensão de Getúlio Vargas após o triunfo da Revolução de 1930 representou um novo momento para o Brasil¹. Esse novo momento revelou o desenvolvimento de duas tendências importantes para a compreensão da política de comércio exterior brasileira no período de 1945 a 1979. Em primeiro lugar, o Estado foi levado a desempenhar funções cada vez mais complexas no conjunto da economia. Em segundo lugar, a política econômica governamental tornou-se mais ambiciosa, chegando a suscitar uma confiança nos destinos da Nação que, em seu sentido mais amplo, configura o que se poderia denominar Nacionalismo-desenvolvimentista². No plano externo, a crise dos preços do café e a depressão capitalista representavam novos desafios para os formuladores da política comercial e, no plano interno, a determinação de promover como opção política o crescimento das indústrias traduzia os interesses das massas urbanas que demandavam emprego e renda, da burguesia nacional que demandava espaço para seus negócios e das Forças Armadas que requeriam meios para assegurar sua responsabilidade em matéria de segurança e defesa. O objetivo-síntese consistia na modernização, que então se confundia em boa medida com a industrialização³.

Nessa perspectiva, seria indispensável realçar o comércio exterior para captar insumos necessários ao processo de modernização interna. Tais insumos traduziam-se em mercados de exportação para elevar a capacidade de importação de máquinas e equipamentos, mercados para deslanchar grandes empreendimentos e tecnologias para viabilizá-los. Para fazer face à estagnação do comércio exterior brasileiro, o Governo Provisório adotou como estratégia os Tratados com Cláusula de Nação Mais Favorecida (NMF), na suposição que se desse respeito ao princípio da liberdade de comércio, apregoados pela Liga das Nações. Entre 1930-1933, o Itamaraty chegou a assinar mais de trinta acordos dessa natureza, sendo a absoluta

maioria deles com países europeus. Entretanto, ao perceberem que as Nações recorriam a medidas indiretas de controle das importações, outra estratégia foi posta em execução, a dos tratados de reciprocidade e, posteriormente, de comércio compensado⁴.

Essa nova tendência do comércio exterior brasileiro significava o abandono do paradigma liberal para o benefício compartido, com vantagem para o Brasil, que passou a intercambiar seus produtos primários por máquinas e equipamentos para tocar a industrialização⁵. Com efeito, o comércio exterior brasileiro passou a fundar-se em três princípios básicos: primeiro, aproveitar as rivalidades dos blocos antagônicos em formação, para provocar a competição interna e elevar o poder de barganha nas negociações externas; segundo, manter a política de comércio liberal do lado dos Estados Unidos, forçando-os, contudo, a agir em razão das condições de competição provocadas; terceiro, incrementar o intercâmbio com a Alemanha e a Itália por meio de mecanismos de comércio compensado⁶. Por meio desses princípios, os interesses tanto da agroexportação quanto da burguesia urbana nacional foram atendidos. O comércio compensado, bilateral e anti-liberal, revelou excelente desempenho, uma vez que elevou a Alemanha, em 1938, à posição de primeiro fornecedor externo do Brasil. O descontentamento do Governo norte-americano fora traduzido em pressões diplomáticas que Vargas converteu em poder de barganha para negociação de vantagens concretas e compartilhadas, já no contexto de preparação da II Guerra Mundial⁷.

Com o advento da II Guerra Mundial e a entrada oficial dos Estados Unidos no conflito bélico, em dezembro de 1941, os efeitos positivos da estratégia política de Vargas já estavam assegurados. A cooperação de Guerra era natural e ainda poderia trazer vantagens adicionais, como o treinamento e o reequipamento das Forças Armadas, créditos para as exportações, condições especiais de entrada de capital externo e financiamentos para exportações de tecidos brasileiros aos mercados latino-americanos e sul-africanos. Essas circunstâncias concederam ao Brasil excelentes resultados junto aos Estados Unidos e permitiram ao País obter financiamento para a construção da Usina Siderúrgica de Volta Redonda⁸.

Com efeito, os anos 1930 e o contexto da II Guerra Mundial revelaram que para implantar uma política de comércio exterior destinada a auxiliar o projeto de desenvolvimento econômico do País, era necessário não manifestar uma tendência explícita na condução de tal política. Nessa linha, caberia ao Brasil agir e reagir ante as circunstâncias e as tendências do comércio internacional, não mais ostentando uma política de comércio exterior. Esta tendência deve ser considerada como uma manifestação básica do novo projeto de industrialização do País. Em um nível mais geral, aquela corresponderia a uma progressiva racionalização do referido projeto. Racionalização provocada pela crescente diferenciação das relações e estruturas do poder político e econômico do País⁹.

Deterioração dos termos de intercâmbio, ação do Estado e industrialização

Terminada a II Guerra Mundial, o Brasil possuía grandes reservas cambiais. O cruzeiro estava sobrevalorizado¹⁰, e a inflação brasileira no período havia sido superior à norte-americana. Desde o imediato pós-guerra, o interesse norte-americano em apoiar iniciativas econômicas brasileiras, inclusive o desenvolvimento industrial, demonstradas durante a década de 1930 e nos anos de conflito bélico, mudou completamente. As prioridades daquele País estavam claramente centradas na Europa e, posteriormente, na Ásia, sendo que já em 1946 era pública a posição dos Estados Unidos de que as necessidades de financiamentos da América Latina e os recursos externos dependeriam da habilidade dos governos latino-americanos de criar condições favoráveis ao investimento estrangeiro. A política de comércio exterior do Governo Dutra, ex-militar e político de idéias conservadoras, traduziu, inicialmente, os valores disseminados pelos norte-americanos desde a II Guerra Mundial. Nesse sentido, as teses de Bretton Woods encontraram defensores no Brasil por se compatibilizarem perfeitamente com o princípio de complementaridade entre as economias do centro e da periferia.

Dessa forma, as autoridades monetárias confiaram na livre manifestação da demanda, sendo instituído o mercado livre, com a abolição das restrições a pagamentos existentes desde o início dos anos 1930. O Decreto-lei 9.025, de 27.02.1946, concedeu liberdade total ao mercado de câmbio e às operações comerciais e financeiras no exterior. Os principais objetivos dessa política constituíam-se em: atender a demanda contida de matérias-primas e de bens de capital para o reequipamento da indústria, desgastada durante a guerra; forçar a baixa dos preços industriais por meio do aumento da oferta de produtos importados pelo câmbio sobrevalorizado; fazer política antiinflacionária reduzindo as reservas em dólares por meio de saldos negativos na balança comercial; estimular novos ingressos de capitais privados no futuro por meio da liberalização de saídas de capital¹¹.

Todavia, os anseios por importações manifestados pela população tenderam a superar, em escala considerável, as reais possibilidades de pagamentos no exterior. Em pouco mais de um ano as reservas brasileiras desapareceram, sendo indispensável introduzir uma política seletiva de compras no exterior. Em vista da crise cambial brasileira, sem querer desvalorizar o cruzeiro em razão das pressões inflacionárias que o País enfrentava e dada a ausência de alternativas politicamente viáveis, o Governo Dutra foi obrigado a estabelecer o controle cambial e o Regime de Câmbio com Licença Prévia como um dos pilares de sua política econômica.

Entre 1947 e 1953, um sistema de licença foi utilizado para controlar o nível e a estrutura das importações no Brasil, sendo as divisas distribuídas a partir do seguinte sistema de prioridades: “(i) produtos de absoluta essencialidade; (ii)

produtos de relativa essencialidade; e (iii) produtos de eventual ou imediata conveniência". As disponibilidades de câmbio deveriam ser aplicadas em 75% para as importações isentas de licença e aquelas inclusas na categoria de absoluta essencialidade, 20% para a categoria de relativa essencialidade, restando poucos recursos para os bens de consumo final não-essenciais. Na prática, tal sistema foi um estímulo importante à industrialização, embora essa não tenha sido uma política explícita do Governo. A manutenção da taxa de câmbio fixa ao nível de antes da II Guerra Mundial, enquanto a inflação aumentou o nível de preços domésticos aproximadamente em 4,5 vezes, foi um importante subsídio à importação de bens de capital, uma vez que estes se beneficiavam da preferência no sistema de alocação de divisas¹². Até 1961, esse sistema permaneceu, com pequenas variações, inalterado e servindo de mecanismo de ação para o processo de industrialização. Assim, pode-se afirmar que fora o próprio Governo Dutra que criou os mecanismos que seriam utilizados pelos governos posteriores para acionar o Nacional-desenvolvimentismo consoante o Modelo de Substituição de Importações.

O retorno de Getúlio Vargas ao poder em 1951 significou, do ponto de vista norte-americano, uma injeção de nacionalismo na política exterior brasileira. As expectativas da economia, no âmbito das relações com o exterior, eram animadoras. Além do novo quadro de relações com os Estados Unidos, consubstanciado na formação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), a situação das transações comerciais externas também era bastante favorável, graças à elevação do preço internacional do café em agosto de 1949. A política de comércio exterior nos dois primeiros anos do Governo manteve a taxa de câmbio fixa e sobrevalorizada e o regime de concessão de licenças para importar. Houve, entretanto, extremo relaxamento na política de concessão dessas licenças nos sete primeiros meses do Governo. Atribuiu-se o relaxamento na política de concessão dessas licenças às expectativas brasileiras com relação ao novo quadro de relacionamento com a Potência do Norte e à alta nos preços do café. Todavia, essa política cambial acarretou um surto nas importações e uma retração nas exportações. Enquanto os gastos com importações chegaram a US\$ 1.703 milhões, as exportações alcançaram a cifra de US\$ 1.400 milhões. O déficit na conta-corrente de 1951 chegou a US\$ 615 milhões, financiado basicamente pelo acúmulo de atrasados comerciais. A perda temporária do controle sobre o comércio exterior gerou uma crise cambial em 1952. Esta complicou-se ainda mais com o agravamento da defasagem entre a concessão de licenças e a efetivação das importações¹³.

Para conter o desequilíbrio na balança comercial, Vargas buscou a ampliação do perfil das relações exteriores do Brasil e concentrou esforços na instalação, ampliação e consolidação de indústrias de base, com ampliação de todas as fontes disponíveis, por modo a substituir importações de petróleo e bens de capital, aliviando os encargos do balanço de pagamentos. Nesse sentido, o

Governo ensaiou uma política de aproximação com a Europa Ocidental, Europa Oriental e o Oriente Médio. O relacionamento com a Europa Oriental e o Oriente Médio fora mantido em baixo perfil, permanecendo as trocas em níveis mínimos, geralmente efetivadas por meio de intermediários. A aproximação com a Europa Ocidental, sobretudo com a República Federal da Alemanha (RFA), era vista por Vargas como estratégica, já que poderia conceder a importância estrutural da vinculação entre política de comércio exterior e demandas de desenvolvimento.

Ainda em 1952, a RFA demonstrou profundo interesse em abrir e reconquistar os mercados perdidos durante a II Guerra Mundial¹⁴. Na ocasião, Getúlio manifestou o desejo de construir melhores relações com a República Federal da Alemanha e adiantou que o Brasil possuía muitos artigos interessantes para a exportação, bem como afirmou que pretendia acelerar o processo de desenvolvimento industrial e da tecnologia nuclear no País. O Governo alemão mostrou-se disposto a adquirir grande quantidade de café e couro, interessou-se pelo projeto nuclear brasileiro e, em 1953, a empresa Volkswagen manifestou o interesse em instalar-se em território nacional para a fabricação, não apenas montagem, de 13.000 a 14.000 automóveis por ano. O interesse da RFA pelo projeto nuclear brasileiro e pela nacionalização da produção de automotores despertou apreensão das autoridades em Washington, que embargaram o projeto de cooperação alemã.

Em 1953, a conjuntura econômica brasileira estava completamente dominada pelo colapso cambial, iniciado em 1952. No plano internacional, Getúlio tentava negociar um empréstimo com o Governo norte-americano que lhe permitisse negociar os atrasados comerciais acumulados, principalmente com os Estados Unidos. Contudo, em conferência pronunciada em janeiro na Câmara de Comércio de São Francisco, o Secretário Adjunto do Departamento de Estado para Assuntos Interamericanos, Edward Miller, insinuou que os empréstimos bancários ao Brasil seriam suspensos caso permanecesse a intervenção do Estado no controle do comércio, das finanças e no controle às remessas de capital estrangeiro¹⁵. Para estimular o ingresso de capitais estrangeiros, Vargas promulgou a Lei 1.807, conhecida como Lei do Mercado Livre, em 7 de janeiro de 1953, concedendo ampla liberdade de movimentos ao capital estrangeiro no Brasil, além de reconhecer plenamente o direito de reinvestimento¹⁶.

Apesar de todas essas medidas visando conter os impasses no relacionamento com a Potência do Norte, o panorama das relações internacionais brasileiras modificara-se por completo com a chegada ao poder do candidato do Partido Republicano, General Dwight Eisenhower¹⁷. Com efeito, as duas mais importantes e imediatas modificações na política dos Estados Unidos para a América Latina foram o combate ao comunismo, como resultado do acirramento da Guerra Fria, e o abandono do Ponto IV da Doutrina Truman. Com relação ao Brasil, logo se tornou nítido que Eisenhower não financiaria os projetos que a

Comissão Mista Brasil-Estados Unidos elaborasse, bem como não ofereceria nenhuma colaboração tecnológica para o programa nuclear brasileiro, como compensação pelas vendas de areias monazíticas. Os Estados Unidos alegavam a necessidade de conter gastos bem como negavam a existência de compromisso no sentido de fazê-lo até determinado limite¹⁸.

Outro fator de atrito diplomático entre Brasil e Estados Unidos que se intensificou após a vitória de Eisenhower foi a questão do petróleo. Vargas ao assumir a Presidência da República tratou de redefinir os critérios de exploração do petróleo em um sentido não favorável às pretensões norte-americanas. Em 1953, o Congresso aprovou a Lei nº 2.004, que instituiu o monopólio estatal da pesquisa, exploração e lavra de petróleo, com a fundação da Petrobrás, empresa encarregada de executar aquelas tarefas¹⁹. Nesse caso, as pressões norte-americanas tornaram-se contraproducentes. A ameaça de boicote ao abastecimento do Brasil não se concretizou e o Governo em Washington terminou por fornecer-lhe os equipamentos destinados à instalação de refinarias e à exploração de petróleo, a fim de evitar que o Governo brasileiro os comprasse na Europa, cujos países voltavam a competir no mercado mundial²⁰.

Após o final precipitado da CMBEU, Getúlio compreendeu que pouco poderia esperar dos entendimentos com os Estados Unidos. Os norte-americanos não possuíam razões para apoiar a expansão industrial do Brasil e, desse modo, favorecer o surgimento de concorrentes domésticas em um mercado onde suas manufaturas efetivamente predominavam. Dessa forma, para sanar as dificuldades no balanço de pagamentos, o Governo brasileiro viu-se forçado a alterar radicalmente seu sistema cambial em outubro de 1953. A reforma cambial, que o Ministro da Fazenda, Oswaldo Aranha, executou com a Instrução nº 70 da SUMOC, encareceu os bens de produção importados, estimulando a fabricação de similares nacionais, a utilização da capacidade ociosa da indústria e sua ampliação, para atender à demanda do mercado. Essa nova política cambial consistia na negociação de Promessas de Venda de Câmbio (PVC), que eram resgatadas em pregão público e que davam ao importador o direito à aquisição de câmbio no valor e na moeda estipulados. O novo sistema isentava do leilão vários tipos de máquinas e equipamentos industriais, papel e material de imprensa, livros e objetos destinados à instituições educativas. No que diz respeito às exportações, introduziu-se um sistema de pauta mínima, isto é, uma permissão para que os exportadores de certos produtos negociassem no mercado oficial apenas as divisas correspondentes às cotações mínimas fixadas para cada um deles, podendo vender no mercado de taxa livre o que excedesse a esses preços mínimos²¹.

Os resultados dessa política cambial foram, em geral, positivos. As exportações aceleraram seu movimento de recuperação, fechando o último trimestre de 1953 com 34,2% do valor total obtido no ano. As importações, por sua vez, mantiveram-se no mesmo nível dos trimestres anteriores. Porém, as

dificuldades surgidas com relação às exportações de minerais estratégicos ao mercado norte-americano, bem como os problemas relacionados à alta nos preços do café e à violenta campanha realizada nos Estados Unidos contra o consumo daquele produto, implicaram queda nas exportações brasileiras de café e dificuldades nas negociações para a exportação de minerais estratégicos dentro do princípio das compensações específicas²². Dessa forma, as reais possibilidades de arrecadação estariam comprometidas, o que colocava o Brasil frente a um novo colapso cambial.

Logo após o suicídio de Getúlio Vargas, o Vice-Presidente Café Filho assumiu a Presidência da República e convidou, para a pasta da Fazenda, Eugênio Gudin. Para o Ministério das Relações Exteriores, o novo Presidente nomeou Raul Fernandes, ex-Chanceler de Dutra e partidário intransigente das teses norte-americanas. O novo Ministro da Fazenda assumiu em um momento em que o Brasil enfrentava uma grave crise cambial. Pouco depois de assumir a Pasta, Eugênio embarcou para Washington, onde seria realizada a reunião anual com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Mesmo recebido com boa vontade pelos membros do corpo técnico da instituição, Gudin conseguiu de fontes norte-americanas apenas US\$ 80 milhões em créditos novos, de um total de US\$ 300 milhões que acreditava serem necessários para evitar o agravamento da crise cambial²³.

A relutância do Governo norte-americano em auxiliar financeiramente o Brasil era consistente com a política do Presidente Eisenhower de deixar que os fluxos de capitais privados e não o auxílio do Governo resolvessem os problemas de financiamento da América Latina. Devido à ineficiência dos resultados com o Governo dos Estados Unidos, Gudin buscou como alternativa os recursos privados. Um consórcio de dezenove bancos liderados pelo *Chase Manhattan* e *Citybank* levantou recursos adicionais de US\$ 200 milhões a serem pagos em cinco anos à taxa de 2,5% ao ano, com a garantia das reservas em ouro que o Brasil possuía. Entretanto, tais empréstimos resolviam somente os problemas mais imediatos do balanço de pagamentos, até que medidas de política lograssem algum efeito sobre a situação cambial brasileira²⁴.

Não obtendo sucesso na negociação de crédito externo com as instituições oficiais e privadas, Eugênio implantou uma política para sanar as dificuldades no balanço de pagamentos. Em janeiro de 1955, foi preparada a Instrução nº 113 da SUMOC, pela qual a CACEX (Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil) ficava autorizada a emitir licença para a importação de máquinas e equipamentos sem cobertura cambial ou restrição de qualquer espécie quanto aos similares produzidos no País. Ficava também a CACEX autorizada a licenciar a favor das empresas nacionais a importação de conjuntos e equipamentos financiados no exterior em prazo não inferior a cinco anos. Tais equipamentos seriam incorporados aos ativos das empresas nacionais ou estrangeiras, sem contrapartida no passivo

exigível. Na realidade, essa medida anulava a reforma de outubro de 1953, efetuada pela Instrução nº 70, e instituía um regime de privilégio para o capital estrangeiro, sobretudo o norte-americano.

No que diz respeito às relações exteriores, a atuação da diplomacia de Café Filho caracterizou-se pela ortodoxia e pela concessão aos interesses estrangeiros, sobretudo os norte-americanos. Nessa linha, as autoridades brasileiras buscavam obstaculizar o funcionamento da Petrobrás, impedindo a importação de sondas e outros equipamentos destinados ao seu funcionamento. Café Filho alegava a existência de déficits no orçamento e impunha a necessidade de conter as importações²⁵. Na ocasião, Henry Holland, Secretário de Estado Adjunto e personalidade também ligada aos interesses petrolíferos, visitou o Brasil. Durante sua estada, Henry manteve contatos com os meios governamentais e empresariais brasileiros e manifestou o interesse da empresa norte-americana *Standard Oil* investir US\$ 500 milhões na exploração do petróleo. Logo após a visita de Henry Holland, o Diretor da *Standard Oil of New Jersey*, Leo Welch, chegou ao Rio de Janeiro e conferenciou com o Presidente da República. Essas discussões sobre concessão para a exploração de petróleo foram acompanhadas pela retomada do tema Petrobrás no Congresso Nacional. Na mesma época, os Senadores Othon Mader, Plínio de Pompeu e Apolônio Sales tentavam a revisão da Lei 2004, que havia criado a Petrobrás e instituíra o monopólio estatal do petróleo²⁶.

As tentativas de concessões de Café Filho, cuja linha em política econômica externa era caracterizada pela oposição ao nacionalismo, atingiram outros setores. Com efeito, a política atômica também fora alvo de assédio norte-americano. Em março de 1955, o Embaixador dos Estados Unidos no Brasil, James Scott Kemper, encaminhou carta ao Itamaraty propondo o reinício das conversações para a aquisição de 300 toneladas de monazíticas em troca do fornecimento norte-americano de 500 toneladas de trigo. Tal proposta, apesar de prejudicar o comércio com a Argentina, fora bem acolhida no Brasil e, em 3 de agosto de 1955, Raul Fernandes firmou o acordo de troca de monazita por trigo com os Estados Unidos, sem exigir compensações específicas para o desenvolvimento da tecnologia nuclear no Brasil²⁷.

Na realidade, o Governo Café Filho não pôde atender a todas as pretensões de Washington, entre as quais a reforma cambial, já que os militares opuseram-se à extinção das taxas múltiplas. Apenas revogou as restrições às remessas de lucros para o exterior e, por meio da Instrução nº 113 da SUMOC, anulou o caráter protecionista da Instrução nº 70 e instituiu um regime de privilégio para as empresas estrangeiras²⁸. Obviamente, tal medida não foi tomada única e exclusivamente em benefício dos capitais oriundos dos Estados Unidos. Antes de mais nada, cabe ressaltar que a atuação da política econômica externa brasileira foi reforçada pelo estabelecimento do sistema de pagamentos multilaterais com vários países europeus. Em maio de 1955, as nações européias com significativo

comércio e transações financeiras com o Brasil criaram o Clube de Haia, estabelecendo um sistema paralelo de arranjos bilaterais, os quais eliminavam as políticas discriminatórias e permitiam a conversibilidade entre os participantes. Como resultado, iniciaram-se no Brasil, em agosto de 1955, leilões cambiais para a Área de Conversibilidade Limitada. As autoridades do FMI elogiaram a iniciativa, considerando-a “um passo intermediário na direção de um sistema não discriminatório e plenamente multilateral”²⁹. No entanto, a reintegração parcial do comércio exterior brasileiro com a Europa Ocidental aos mecanismos sugeridos pelo Gatt e FMI limitou-se às formas de ação heterodoxas do Brasil nesse campo, vinculando-se mais estreitamente às regras definidas pelos norte-americanos.

As atitudes de Café Filho eram combatidas por setores nacionalistas que classificavam tais atitudes de inconsistente e entreguista. O debate ideológico e as lutas políticas eram intensos e abarcavam a política exterior de forma cada vez mais direta. Em 3 de outubro de 1955, Juscelino Kubitschek e João Goulart venceram o pleito para Presidência e Vice-Presidência da República, não obstante as restrições e as ameaças do Governo Café Filho. O Governo de Juscelino Kubitschek caracterizou-se pelo integral comprometimento do setor público com uma explícita política de desenvolvimento. Em termos de setor externo, as maiores preocupações giravam em torno da deterioração dos termos de intercâmbio, verificadas desde 1954 com a queda nas exportações de café. Dessa forma, a possibilidade de compensar o declínio das exportações tradicionais e manter a taxa de investimentos, necessária ao processo de substituição de importações, dependia da entrada líquida de capitais autônomos no País. Nessa perspectiva, o Governo de Juscelino procurou atrair para o Brasil capitais estrangeiros, tanto privados quanto públicos. Para os primeiros, estabeleceu-se uma política cambial extremamente favorável, permitindo movimentos absolutamente livres de entrada e saída. Quanto aos capitais públicos estrangeiros, a possibilidade era menor. É bem verdade que, desde o início de sua campanha, Kubitschek começou a explorar essa possibilidade junto a Washington³⁰. Porém, a reeleição de Eisenhower em novembro de 1956 significou a continuidade da política norte-americana de relativa negligência para a América Latina. Para quebrar essa indiferença, JK lançou em 1958 uma vasta ação política e diplomática, conhecida como Operação Pan-Americana (OPA), cujo objetivo explícito era o aporte de recursos em larga escala para projetos de desenvolvimento na América Latina³¹.

Com o lançamento da OPA, tornou-se nítida a percepção dos brasileiros de como os Estados Unidos no pós-guerra haviam negligenciado a América Latina, investindo esforços e capitais de reconstrução na Europa, e reconhecia-se que a América Latina frustrou-se igualmente ao apoiar Bretton Woods e a criação das agências de fomento, que ignoravam a tarefa de desenvolvimento dos povos. A percepção brasileira reagiu à criação do Mercado Comum Europeu (MCE) em razão da concorrência desigual que ele gerava entre as exportações do Brasil e as

oriundas dos então chamados “territórios não-autônomos”. Junto ao Gatt, a representação brasileira protestou com veemência contra as discriminações tarifárias e não-tarifárias de que seriam vítimas os países da América Latina, alardeando o atentado que se cometia contra o principal órgão de liberalização e de promoção da competitividade do comércio internacional. Dessa forma, a OPA passou a orientar a política exterior do Brasil para a América Latina mediante um programa de esforços integrados de todo o Continente para a realização de projetos de desenvolvimento. Assim deram-se os primeiros passos para o multilateralismo regional e iniciaram-se as negociações para o estabelecimento de uma zona de livre comércio na América Latina, que culminou com assinatura do Tratado de Montevidéu, que criou a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc)³².

Paralelamente aos esforços de integração ao Continente latino-americano, JK promoveu um ensaio multilateral do comércio exterior brasileiro. A recessão econômica mundial, que se acentuava, afetou a economia do País, com refluxo do comércio exterior e refletiu-se com destaque nas características do comércio desigual entre as nações industrializadas e nações exportadoras de produtos primários. Nessa linha, a busca de novos mercados no exterior conformou-se como alternativa, o que implicava a reorientação da diplomacia de JK para a África e o restabelecimento de relações comerciais com a União Soviética, em uma tentativa de ampliar as exportações brasileiras de produtos primários. A reação norte-americana à OPA e às novas tendências de atuação diplomática de Kubitschek passou a ser cautelosa. No entanto, a Revolução Cubana, vitoriosa em 1959, gerou entusiasmo entre os movimentos populares e nacionalistas na América Latina e ampliou, no decorrer da década de 1960, o leque das discórdias entre Washington e Havana. Com efeito, o Presidente Eisenhower procurou aproximar-se da América Latina com um discurso novo e reformista, destinado a articular politicamente uma resistência hemisférica ao perigo cubano. Ao final de seu mandato, o Presidente norte-americano apoiou a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e concordou com os estudos de integração econômica da América Latina. Com a nova administração democrata em Washington, sob liderança de John Kennedy, amadureceu a idéia de que era necessário sufocar ou ao menos isolar a Revolução Cubana³³.

Nesse sentido, Kennedy apropriou-se da idéia de Kubitschek e lançou a Aliança para o Progresso como uma resposta tardia à crise de Cuba. Na realidade, a criação da Aliança para o Progresso correspondeu a uma reação norte-americana no sentido de esvaziar a proposta de JK, o que, de certa forma, teve êxito. A própria criação do BID e o lançamento da Aliança para o Progresso não foi necessariamente uma vitória da OPA, mas sim uma estratégia norte-americana de apropriar-se do conteúdo da OPA. Todavia, o resultado mais promissor da OPA foi a aproximação do Brasil com os Países do Continente latino-americano, ao ponto de se haver implantado o Comitê dos 21. Dessa forma, a OPA fez

emergir na diplomacia brasileira características modernas e multilaterais, enxertando no pensamento e na linguagem diplomática os conceitos cepalinos de centro-periferia, desenvolvimento desigual, deterioração dos termos de intercâmbio, industrialização, cooperação econômica e integração regional.

2 - A política de comércio exterior brasileira de 1961 a 1979: autonomia, implantação e consolidação do Modelo Substitutivo de Exportações.

Autonomia e implantação do Modelo Substitutivo de Exportações (1961-1964)

Após intenso período de crescimento acelerado da industrialização brasileira durante a década de 1950, a crise do início dos anos 1960 viria a marcar novas alterações na política cambial e, a partir de 1961, ocorreu uma relativa liberalização da política de comércio exterior. Em inícios da década de 1960, o Brasil era visto, internacionalmente, não somente como a mais moderna e diversificada estrutura industrial do mundo desenvolvido, mas, sobretudo, como tendo sido uma das primeiras economias semi-industrializadas a realizar, com razoável grau de sucesso, a transição de um desenvolvimento industrial baseado no protecionismo concedido às atividades voltadas para o atendimento exclusivo do mercado interno, para uma fase de desenvolvimento com abertura crescente para o exterior, por meio da promoção de exportações não-tradicionais e de progressiva liberalização do comércio exterior. As mudanças estruturais associadas a esse processo envolveram, principalmente em suas etapas iniciais, substanciais transferências de recursos reais e financeiros em benefícios dos setores industrial e de infra-estrutura básica que não poderiam ter lugar apenas via estímulos e desestímulos de sinais de mercado³⁴.

Naturalmente, em economias semi-industrializadas, caracterizadas por mercados fragmentados e imperfeitos, a consecução dessas transferências não marginais necessita de um grau elevado de intervenção do Estado na vida econômica. Em nenhuma área essa intervenção se deu de forma tão intensa quanto no que se refere ao sistema cambial³⁵. A partir de 1947, essa intervenção passou a ser intensa, e a economia brasileira assistiu, de forma contínua, a diversos controles cambiais e controles seletivos de importação. Esse fato explicaria a persistência de taxas de câmbio valorizadas e a ênfase no controle de importação via barreiras alfandegárias ou controles administrativos. A justificativa para essa valorização cambial era de que ela reduzia o preço das importações de bens de capital e produtos intermediários, necessários ao processo de industrialização, fazendo com que as exportações tradicionais, com demanda externa inelástica, financiassem essas importações. Durante quase 20 anos essa política, aliada ao recurso ao capital estrangeiro, foi o grande fator de impulso dinâmico do processo de industrialização brasileira.

A literatura que analisa o período de 1945 a 1961 vê o modelo cepalino de substituição de importações como um grande entrave ao processo de liberalização da política de comércio exterior brasileira via promoção das exportações. Grande parte dessas análises baseia-se na argumentação de que até 1961 inexistiu no Brasil orientação econômica que se aproximasse à promoção das exportações³⁶. À exceção de tentativas de caminhar em direção ao realismo cambial, às custas de algumas bonificações ao exportador, a regra geral era considerar as exportações como uma parcela irrelevante da demanda global. Para esses analistas, essa situação decorria da própria dinâmica do Modelo de Industrialização Substitutiva de Importações (ISI), cuja preocupação básica era de apenas manter razoavelmente estabilizada a receita cambial, atendo-se a política de comércio exterior quase que exclusivamente ao controle de importações³⁷.

Os críticos do Modelo Substitutivo de Importações baseiam grande parte de seus argumentos na contraposição entre o período 1930-1961 e 1961-1979. Para esses estudiosos, as reformas institucionais iniciadas em 1961 e materializadas em 1964 proporcionaram, entre outros eventos, a criação de um sistema tributário adequado e de um incipiente mercado de capitais, que permitiram reduzir a ênfase no papel dos controles cambiais e tarifários como forma de transferência de recursos. Ou seja, tornou-se comum interpretar o desempenho favorável das exportações brasileiras como sendo um resultado natural dos efeitos que instituições mais modernas exerceram sobre o setor empresarial e sobre a eficiência do Estado. Ora, uma revisão recente do legado conceitual da Cepal sobre o vínculo comércio exterior/desenvolvimento lança dúvidas sobre essa interpretação. Ao contrário do que afirma grande parte dos estudos que analisam as consequências do Modelo Substitutivo de Importações, não houve negligência das autoridades monetárias do período 1930-1961 no que diz respeito às exportações.

Na realidade, a estratégia da política de comércio exterior no período foi distinta. Logo no imediato pós-guerra constatou-se que as exportações brasileiras comportavam-se de forma desigual, se comparadas às exportações de outros países. Essa afirmação baseia-se em diversos fatores. Em primeiro lugar, com o crescimento da renda dos países desenvolvidos no pós-guerra, a propensão marginal a importar alimentos tendeu a cair. A esse fato, acrescenta-se, ainda, a descoberta de toda uma tecnologia de produtos sintéticos, o que reduzia a demanda por matérias-primas da periferia. A saída para essa situação era impedir que o estrangulamento do setor externo paralisasse as exportações brasileiras e dificultasse o processo de desenvolvimento econômico. Nesse caso, sendo as exportações brasileiras constituídas precipuamente por produtos cuja demanda era inelástica, era necessário que as autoridades valorizassem as taxas de câmbio, aumentando as exportações em valores, e implantassem controles seletivos para as importações. No entanto, tais medidas não objetivavam única e exclusivamente limitar a capacidade de importar, mas, também, promover uma maior arrecadação

das exportações tradicionais, que possuíam uma demanda externa inelástica em função dos preços. Obviamente, o objetivo da industrialização não era tão-somente “substituir importações”, embora todo o processo de industrialização seja, por si só, substitutivo de importações.

Uma política industrial visa, principalmente, atender o mercado interno e promover um desenvolvimento auto-sustentável e multiplicador. Naturalmente, em economias similares às do Brasil, o processo de industrialização inicia-se com a possibilidade de redução do coeficiente de importações, seja em conjunto ou em dólares, reduzindo ou suprimindo artigos não-essenciais, para possibilitar amplas importações de bens de capital. Em todo caso, a necessidade de mudar a composição das importações não conduz a que a industrialização tenha como fim “substituir importações”. Este não seria o objetivo do processo de desenvolvimento, mas sim um meio para acionar a industrialização, ou seja, uma variável dependente. Esse meio não deve ser confundido com protecionismo, mas sim como uma mera adaptação das importações à capacidade de pagamento resultante das exportações.

Ainda em 1948, o mentor intelectual da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), Raul Prebisch, sublinhou que as necessidades em prol do desenvolvimento latino-americano implicariam fixação de taxas de Câmbio e alguns controles seletivos de importações. Porém, Prebisch ressaltou:

[...] o controle seletivo das importações não deve ser confundido como um mero processo protecionista. [...] se as exportações crescessem, suficientemente, não seria necessário pensar em restrições, salvo que, mediante essas restrições, se quisesse intensificar o processo industrializador. Porém, as exportações da América Latina dependem de variações da renda nacional dos Estados Unidos e dos Países da Europa, principalmente, e de seus respectivos coeficientes de importação de produtos latino-americanos. Por conseguinte, escapam à determinação direta da América Latina. Trata-se de condição de fato, que só poderia modificar-se por decisão de outra parte³⁸.

Essa estratégia permaneceu, com pequenas variações, inalterada até inícios de 1961. A partir de então, o parque industrial implantado no Brasil já havia cumprido sua função original e pressionava por mercados externos, permitindo uma maior flexibilização da política de comércio exterior. Assim, o aumento das exportações passou a ser visto como um mecanismo para dar continuidade ao processo de desenvolvimento, por meio da implantação de um modelo complementar ao Modelo Substitutivo de Importações, ou seja o Modelo Substitutivo de Exportações. Esse novo Modelo concedeu ao comércio exterior um novo papel no processo de desenvolvimento, qual seja, promover uma maior arrecadação das exportações por meio de uma política de promoção dos manufaturados brasileiros no exterior. Dessa forma, não caberia mais à política cambial limitar-se a fixar a moeda para promover a venda de produtos com demanda externa inelástica, mas

sim promover uma maior flexibilização do câmbio e inserir na pauta de exportações brasileira produtos de maior valor agregado. Assim, a economia brasileira passou a ostentar um novo modelo de desenvolvimento, ou seja, o Modelo Substitutivo de Exportações. Esse novo Modelo converteu-se no eixo fundamental do vínculo comércio exterior/desenvolvimento e vigorou, com pequenas variações, de 1961 a 1989.

Essa nova estratégia baseou-se em alguns pressupostos importantes, tais como: na tese de Hans Singer e Raul Prebisch, que mostrou a deterioração histórica das relações de troca dos países produtores de matérias-primas, ressaltando a necessidade de diversificar a pauta de exportações dos países, com ênfase em produtos de maior valor agregado; na grande expansão do comércio internacional, iniciada em meados da década de 1940, com a reconstrução européia, e acelerada com o aparecimento de novos países industrializados no Terceiro Mundo e, posteriormente, com a distensão política internacional a partir de meados da década de 1960; no progresso da ciência e da tecnologia, que levou os países industrializados a se especializarem na produção de bens mais complexos, exportando para os países em desenvolvimento a manufatura de bens de tecnologia média; no apoio dado pelas empresas transnacionais que tiveram um papel central no crescimento das vendas de produtos manufaturados ao exterior.

A emergência desse novo papel do comércio exterior brasileiro fez surgir a desconfiança dos países avançados. Estes cerceavam a realização do novo objetivo do comércio exterior brasileiro mediante os contingenciamentos que se tornaram regra na Europa e nos Estados Unidos. Por essa razão, o Governo estabelecido em janeiro de 1961 (Quadros e Goulart), por meio da Política Externa Independente (PEI), reviu sua política africana e buscou penetrar no mercado da África por meio dos novos Estados independentes, bem como se aproximou da América Latina, tentando converter a Alalc em via de escoamento para os manufaturados brasileiros, sem, entretanto, lograr êxito. Em 1962, em discurso realizado na Câmara dos Deputados, o Chanceler San Tiago Dantas apresentou um Relatório elaborado pelo Itamaraty sobre as potencialidades de cada região no comércio mundial. De um modo geral, o Relatório destacava a tendência de crescimento do comércio mundial e a necessidade de um maior investimento nos Países com acelerado poder de exportação. Nesse sentido, o estudo elaborado pelo Itamaraty enfatizava que os países com maior poder de venda teriam meios de pagamentos e, por conseguinte, boas possibilidades de absorção para as exportações brasileiras. Com base nesse Relatório, o Ministério das Relações Exteriores procurou implementar um caráter independente na política exterior, acreditando que esse caráter permitiria ao Brasil conquistar mercados externos para os seus manufaturados³⁹. Para a implementação desse caráter, foi criado junto ao Ministério das Relações Exteriores o Serviço de Propaganda e Expansão Comercial do Brasil (Sepro), modificando, assim, os escritórios comerciais. Os

quadros do Itamaraty passaram a receber maior aperfeiçoamento, em especial nas novas questões consideradas prioritárias pela PEI⁴⁰.

Um dos pontos marcantes da nova ofensiva diplomática de Quadros e Goulart consistiu no reatamento de relações comerciais e diplomáticas com a União Soviética e Países Socialistas do Leste Europeu, no encaminhamento de conversações com a República Popular da China, na formulação de propostas sobre as possibilidades de abertura de novas missões diplomáticas e consulares no Continente africano e a constituição da área de livre comércio na América Latina⁴¹. Com efeito, o ponto alto da ofensiva diplomática de Quadros e Goulart foi a aproximação com a Argentina. Nesse caso, assistiu-se a uma disposição dos dois Países no sentido de incrementar a cooperação bilateral na área econômica e de dar uma substância sul-americana às suas relações exteriores. As intenções hegemônicas dos dois Países na América do Sul, e mesmo na região do Prata, foram relativamente superadas, na perspectiva do desenvolvimento econômico de Brasil e Argentina⁴². Todavia, o caráter efêmero do Governo Quadros e o caos econômico que se seguiu até o fim da gestão de Goulart comprometeram a atuação e limitaram os resultados da PEI. Porém, emergiu uma nova forma de atuação diplomática. Essa nova forma seriaposta a serviço das necessidades comerciais brasileiras, independentemente de preocupações ideológicas, e seria retomada pelos Governos posteriores para consolidar o Modelo Substitutivo de Exportações.

De um modo geral, a singularidade do comércio exterior brasileiro a partir de 1961 é relativamente clara para os estudiosos. Grande parte dessas análises procuram justificar a expansão das exportações de manufaturados brasileiros por meio de três fatores: 1 - o programa de minidesvalorização cambial; 2 - aumento da produção industrial; 3 - enfraquecimento do consumo interno de produtos manufaturados e o consequente desvio para o mercado externo⁴³. Quanto aos dois primeiros fatores não resta dúvida de que eles influenciaram as vendas ao exterior. Todavia, a denominada “política de promoção dos excedentes exportáveis” carece de maiores esclarecimentos, haja vista que ocorreu, a partir de 1961, uma expansão e um incentivo do consumo interno de manufaturados. A produção de manufaturados para o consumo interno cresceu 12% e o fator decisivo para o aumento desse consumo foi a forte expansão do crédito ao consumidor a partir de 1966, quando as sociedades de crédito, financiamento e investimentos foram redirecionadas, pelo Governo, do fornecimento de capital de giro às empresas, para o crédito direto ao consumidor e para o crédito ao pessoal. Prazos de financiamentos generosos, o controle temporário dos juros pelo Governo e a existência de consórcios tiveram impacto na demanda de automóveis e na produção de eletrodomésticos, acessíveis para uma parcela muito maior da população, que também teve grande expansão.

Assim, não fora tão-somente a saturação do mercado interno que proporcionou o maior dinamismo das exportações de manufaturados, mas sim

uma série de medidas tendentes a efetivamente implantar uma nova estratégia de desenvolvimento. Essa nova estratégia de desenvolvimento daria ao comércio exterior um sentido não de modificar o Modelo Substitutivo de Importações, mas sim um sentido de provocar um modelo complementar, ou seja, o Modelo Substitutivo de Exportações. Este via no aumento das exportações de manufaturados uma forma de enfrentar o estrangulamento do setor externo e dar continuidade ao processo de desenvolvimento. Para a implantação desse novo Modelo, o Itamaraty teve uma atuação crucial nesse sentido, por meio do universalismo de sua política exterior. O viés universal da política externa brasileira de 1961-1979 promoveu a obtenção das realizações de seus interesses concretos que vinham desde a captação de recursos externos à conquista de mercados para os manufaturados. A captação de recursos externos relacionava-se mais de perto aos contatos do Brasil com os países do Primeiro Mundo, e a conquista de mercados para os produtos manufaturados estava intimamente relacionada ao estreitamento das relações do Brasil com os países do Terceiro Mundo. Assim, o Terceiro Mundo tornou-se a via para a implantação e consolidação do Modelo Substitutivo de Exportações.

Consolidação do Modelo Substitutivo de Exportações (1964-1979)

Com o Golpe Militar de 1964, importantes reformulações foram implantadas nas esferas monetária e bancária e na legislação do mercado de capitais e tributária. Paralelamente a essas reformas, foram implementadas políticas de estímulos à exportação, aliadas a uma relativa liberalização das importações⁴⁴. Todavia, na primeira fase do Regime Militar (1964-1966), a política de estímulo às exportações deu-se de forma singular, ou seja, o estímulo fora dado apenas de forma técnica, sendo deixado de lado o caráter universal da diplomacia como instrumento de promoção comercial. De imediato, Castello Branco atrelou a diplomacia ao Ocidente, acreditando que esse meio seria suficiente para sanar as dificuldades no balanço de pagamentos⁴⁵. Porém, logo se percebeu que a forma singular de promoção das exportações não acarretaria os resultados desejados e, ainda em 1966, recuperou-se a tendência universalista da política de comércio exterior brasileira. A recuperação da tendência universalista promoveu uma maior aproximação com os Países do Terceiro Mundo e, consequentemente, o resgate do caráter ideológico da Política Externa Independente (PEI). A retomada do caráter ideológico da Política Externa Independente consubstanciou-se no caminho viável para a Consolidação do Modelo Substitutivo de Exportações e, naturalmente, provocou um descompasso com o Governo em Washington

Esse descompasso explica, em parte, o caráter introspectivo, a ausência de complementaridade entre as economias brasileira e norte-americana e a

necessidade de converter os países da periferia em caminho viável ao Modelo Substitutivo de Exportações. A partir de 1967, a linguagem diplomática passou a espelhar a evolução conceitual de forma inequívoca, convertendo em tradição a prática que San Tiago Dantas introduzira. Assim, foram afastadas da linguagem diplomática os termos bipolaridade, ocidentalismo, interdependência e segurança coletiva. A finalidade era colocar o Itamaraty como o eixo racional da política de comércio exterior, mediante o máximo de aproveitamento de oportunidades. Nessa linha, o setor externo adquiriu caráter supletivo e tornou-se estratégico em termos de comércio, capital e tecnologia. Nesse contexto, o Brasil passou a requisitar maior parcela de poder para usá-lo em favor de seu desenvolvimento. Dessa forma, enquanto se repudiavam os meios com que as Grandes Potências criavam obstáculos às exportações de manufaturados oriundos da periferia, o Brasil emprestava apoio irresoluto às reivindicações do Terceiro Mundo, como forma de promover uma maior penetração em seus mercados. A recuperação da tendência universalista da política de comércio exterior permitiu ao Brasil dar importantes passos no sentido de promover um realismo de conduta⁴⁶. Assim, o País recusou-se a assinar o Tratado de Não-Proliferação Nuclear, fortaleceu a proteção aos recursos nacionais, abriu novas fronteiras com a África, expressou equilíbrio e eqüidistância ante o conflito entre os Países árabes e Israel e, ante o malogro das iniciativas multilaterais, preparou terreno para grandes programas de cooperação na área bilateral com os Países da América Latina. Com efeito, a recuperação da tendência universalista permitiu resultados excepcionais no comércio exterior e fora capaz de manter um fluxo adequado de investimentos externos⁴⁷. Entre os anos de 1967-1974, o comércio exterior articulou-se a partir de três objetivos básicos: 1 - estímulo à entrada de capitais estrangeiros; 2 - estímulo à promoção das exportações de manufaturados; 3 - liberalização progressiva das importações. De um modo geral, a política de estímulo às exportações foi muito bem sucedida, permitindo crescimento acelerado das exportações e, particularmente, o aumento das exportações de manufaturados. A participação dos produtos manufaturados na pauta de exportação passou de 7,2%, em 1965, para 29,8% em 1974⁴⁸.

Na realidade, a política de promoção das manufaturas brasileiras no exterior fazia parte de uma nova estratégia de desenvolvimento. Esta baseava-se, precipuamente, na abertura ao capital estrangeiro, na internacionalização da economia e no aumento da produção industrial destinada aos mercados interno e externo. Nessa época, o crescimento real do PIB passou de 3,7% ao ano, no período 1962-1967, para 10,1% ao ano em 1968-1974. A indústria foi o setor líder do crescimento, expandindo-se a taxas anuais de 12,2%. Paralelamente a um maior volume físico exportado, que dobrou de 1967 a 1973, o valor unitário das exportações também cresceu no período, estimulado pelo crescimento da economia mundial. Entre 1967 a 1973, os termos de troca do Brasil evoluíram favoravelmente ao País, como resultado de um aumento dos preços de exportação de 77,2%,

diante de um aumento dos preços de importação de 54,5%. O forte crescimento do comércio exterior brasileiro levou a um aumento da participação do País no total das exportações mundiais. De fato, a participação do Brasil no comércio mundial aumentou de 0,88%, em 1967-1968, para 1,20% em 1972-1973⁴⁹. De 1967 a 1974, o Brasil acelerou a evolução do estágio agrícola, em que apenas recebia capitais, para o industrial, quando passou igualmente a exportá-los. Na ocasião, o Nacionalismo-autoritário concretizou e consolidou o Modelo Substitutivo de Exportações, na medida em que ampliou as exportações de manufaturados, capitais e serviços para a América Latina, África e Oriente Médio, competindo com os Estados Unidos, Europa Ocidental e Japão, aos quais continuava a vender, principalmente, produtos primários, tais como café, soja, milho e minério de ferro. Esse papel intermediário entre as velhas potências capitalistas do Norte, com as quais aprofundava vínculos econômicos e financeiro, e as nações em via de desenvolvimento do Sul determinou a ambigüidade da política exterior do Brasil e o caráter contraditório das relações com os Estados Unidos.

Dessa forma, o Brasil reivindicou, como potência emergente, parcela de decisão cada vez maior no sistema internacional, uma vez que as dimensões de seus interesses e de suas responsabilidades nas relações exteriores aumentaram. Segundo o Presidente Médici, eram necessárias uma mudança nas regras do comércio internacional e a alteração da dinâmica de distribuição do progresso científico e tecnológico. A ênfase na necessidade de mudança nas regras do comércio internacional caracterizou toda a atuação da diplomacia brasileira nos foros internacionais, basicamente na Unctad e no Gatt⁵⁰. Em 5 de março de 1970, quando se realizava na cidade de São Paulo a VIII Conferência Brasileira do Comércio Internacional, o Chanceler Gibson Barboza ressaltou:

[...] Países como o Brasil sentem necessidade de alterar, profundamente, as regras do comércio internacional. O ponto de partida, para a sua ação reformuladora, é um conjunto de princípios e recomendações de caráter declaratório. Seu objetivo há de ser a transformação de tais princípios e recomendações, em mecanismos operativos⁵¹.

Após 1974, o aumento explosivo dos preços do petróleo e a recessão mundial que se seguiu afetaram profundamente as contas externas brasileiras. De um modo geral, o Brasil optou por fazer ajuste à nova realidade mundial de maneira dinâmica, ou seja, apostando que a recessão mundial seria breve e que as taxas de juros seriam mantidas relativamente baixas. Dessa forma, tentou-se sustentar as taxas de crescimento da economia e os níveis de investimento industrial por meio do endividamento externo, da elevação de tarifas e de maiores restrições quantitativas às importações. Geisel procurou responder a crise com maior exigência do setor externo, incumbido de prover o acesso aos mercados dos países

industrializados, novos mercados de exportação, acordos cooperativos e financiamentos de matérias-primas, particularmente o petróleo. A pauta de importações revelava que o desenvolvimento, para se tornar auto-sustentável, teria que encontrar internamente outros insumos básicos dos quais dependiam a manutenção e a expansão das indústrias e da agricultura. Para superar a dependência do exterior quanto aos insumos básicos, elaborou-se o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND)⁵². Este propunha uma reformulação da política de substituição de importações, cujo cerne seria o estímulo às indústrias de bens de capital e de bens intermediários. Com essa opção, realizou-se uma desvalorização cambial na tentativa de facilitar o escoamento das exportações e dificultar o acesso aos produtos importados⁵³.

De 1974 a 1979, a participação dos produtos manufaturados na pauta de exportação brasileira aumentou 47%. Em inícios de 1974, a Petrobrás já desenvolvia amplo programa de pesquisas de petróleo na Argélia, Egito, Irã, Madagascar, Líbia, Iraque e Colômbia, bem como participava de uma empresa na França. A Companhia Vale do Rio Doce estava associada à Organização Geral Egípcia e à Usina de Ferro-esponja em Alexandria, enquanto a Siderbrás tratava das atividades relacionadas à indústria siderúrgica. Ainda em 1974, o Presidente Geisel aprovou a Política Nacional de Exportação de Material Bélico (Penemem), elaborada pela Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional em conexão com o Itamaraty e os Ministérios militares. Dessa forma, o Brasil começou a exportar desde revólveres e outras armas e munições até aviões, tanques de guerra e carros de combate, consolidando mercados na América Latina, África e Oriente Médio⁵⁴.

Para consolidar o Modelo Substitutivo de Exportações, o Presidente Geisel permitiu à diplomacia brasileira confirmar posições que esta vinha ensaiando já em governos anteriores, ampliando os vínculos com a África, o Oriente Médio e a América Latina, ressalvada, quanto a esta, a abstenção do Brasil na questão da aprovação do fim das sanções econômicas impostas a Cuba. De igual modo, a consolidação do Modelo Substitutivo de Exportações obrigou o Regime Autoritário a votar na Comissão Política da ONU contra o sionismo como forma de discriminação racial, em uma tentativa de estreitar os vínculos econômicos com os Países árabes. O mesmo objetivo de defender e consolidar os crescentes interesses econômico-comerciais do Brasil permitiu ao País reconhecer e apoiar os regimes revolucionários de Guiné-Bissau, Moçambique e Angola. A solidariedade com Portugal, cuja política visava manter as colônias como províncias ultramarinas, acarretava no Continente africano desconfiança e hostilidade contra o Brasil, alimentadas pelo caráter conservador do Regime Autoritário. Ainda em 1973, o Chanceler Mário Gibson Barboza começara a perceber a necessidade de mudar essa posição, a fim de melhorar a imagem do Brasil e promover um clima favorável ao aprofundamento de suas relações econômicas e comerciais com os Países da África, todos intensamente marcados pelo anticolonialismo, inclusive

aqueles pró-ocidentais, tais como Costa do Marfim, Zaire, Gabão, Nigéria e Senegal⁵⁵.

A Revolução dos Cravos, em 25 de abril de 1974, a inflexão de Portugal para a esquerda e a retirada de suas tropas de Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e Angola dificultaram as relações com o Regime Autoritário brasileiro. Nessas circunstâncias, Geisel reconheceu, juntamente com Cuba e a União Soviética, o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), sob a liderança de Agostinho Neto⁵⁶. Na realidade, o Brasil buscava aproveitar brechas políticas, a fim de promover sua própria expansão econômica e consolidar o Modelo Substitutivo de Exportações, apresentando-se aos Países da África e do Oriente Médio como alternativa de mercado, em substituição à Europa Ocidental e aos Estados Unidos. Esse foi importante fator para sua penetração nos Países árabes, que, conquanto repudiassem o comunismo, estavam em conflito com o Governo em Washington, por causa de Israel, e se ressentiam das potências industriais da Europa Ocidental. Assim, o Brasil apresentava-se como potência capitalista emergente em condições de fornecer-lhes todo tipo de mercadorias de que necessitassem, inclusive armamentos⁵⁷.

O Brasil consolidou seus mercados de exportação de manufaturados e serviços na África e no Oriente Médio e, em fins de 1979, o País já era visto como um dos maiores exportadores de material bélico para o Terceiro Mundo. Todavia, o aumento substancial das exportações não fora suficiente para sanar os encargos resultantes das necessidades de importação de petróleo. Em 1979, a balança comercial acumulou um déficit de US\$ 4.802 milhões. Para sanar tais dificuldades no balanço de pagamentos, o Governo brasileiro tentou, não somente respaldar a indústria de base e bens de capital, como incentivar o programa pró-álcool e o aproveitamento do carvão mineral, a fim de reduzir a dependência em relação a fontes externas de energia, em particular do petróleo, do qual o Brasil era um dos maiores importadores do Ocidente⁵⁸.

Apesar da situação desfavorável, o Brasil continuou a crescer a taxas superiores a 7% ao ano entre 1974 e 1979, e o Governo Geisel facilitou a captação externa em uma tentativa de sanar as dificuldades do balanço de pagamentos. Conseqüentemente, a dívida externa passou de US\$ 12.571 milhões, em 1973, para US\$ 49.904, em 1979. Nesse ano, a situação agravou-se ainda mais quando o Presidente do *Federal Reserve*, Paul Volker, decidiu conter a contínua desvalorização do dólar, por meio da elevação das taxas de juros, o que provocou um novo choque do petróleo. As medidas do *Federal Reserve* atingiram as finanças do Brasil e foram suficientes para comprometer o caráter supletivo do Nacional-desenvolvimentismo. As exportações de manufaturados mantiveram-se elevadas, sobretudo as destinadas à África e ao Oriente Médio. Contudo, parte da arrecadação com o comércio exterior destinava-se a sanar as aquisições de petróleo e os encargos da dívida externa. Assim, consolidou-se o Modelo Substitutivo de

Exportações. Porém, a sua consolidação não fora capaz de reverter a grave e nociva distorção das contas externas do País, de efeitos globais e nefastos para a fase posterior, e que acabou por destruir a unidade de ação da política exterior brasileira.

Conclusão

O presente artigo procurou estabelecer um esforço de compreensão da política de comércio brasileira de 1945 a 1979. Este artigo foi condicionado pela idéia-força que caracterizou a política de comércio exterior no período, qual seja, o Nacional-desenvolvimentismo. Este, cuja origem, em verdade, remonta os anos 1930, constituiu o elemento organizador que dava unidade conceitual à política de comércio exterior brasileira e refletia, ao mesmo tempo, a visão de economia internacional que possuíam os dirigentes da época. A análise do comércio exterior à luz do Nacional-desenvolvimentismo permitiu compreender as implicações em termos de resultados, benefícios, desvantagens e limites das políticas econômicas dos governos. Buscou-se ao longo do texto evidenciar a existência de um padrão de comportamento do comércio exterior. Pôde-se constatar, mediante consulta às fontes primárias, que existiam traços comuns da política econômica externa no período em foco. Assim, a política de comércio exterior não seguia as tendências internacionais, já que, logo em 1946, percebeu-se que não convinha ao Brasil ostentar uma política de comércio exterior. Essa percepção permaneceu latente até o fim da década de 1980, sendo entendida pelos governantes do período examinado como o resultado de uma convergência de interesses internos. De acordo com essa perspectiva de análise, procurou-se entender os aportes que as relações comerciais trouxeram para o desenvolvimento e, especificamente, definir o papel da política de comércio exterior na realização do desenvolvimento econômico brasileiro.

No período em exame, as considerações ligadas ao comércio exterior/desenvolvimento tornaram-se o âmago das decisões diplomáticas. Nesse sentido, as opções de política externa e as grandes decisões foram regidas por essa dicotomia, o que acabou dando à diplomacia brasileira um caráter universalista e estratégico. Esse caráter resultou do malogro do liberalismo econômico do Governo Dutra e da constatação de que o multilateralismo do comércio internacional estabelecia princípios que os governos dos países desenvolvidos passariam rapidamente a burlar, mediante o estabelecimento de mecanismos de proteção de seus mercados. De 1945 a 1961, o papel atribuído ao comércio exterior brasileiro como elemento propulsor do desenvolvimento levou os analistas do período a acreditar que a função do comércio exterior brasileiro era única e exclusivamente “substituir importações”. Todavia, uma revisão recente do legado conceitual da Cepal lança dúvidas sobre essa interpretação. Na realidade, a estratégia da política

de comércio exterior no período foi distinta. Logo no pós-guerra constatou-se que as exportações de produtos primários comportavam-se de forma desigual, se comparadas às exportações de produtos manufaturados. Essa afirmação baseia-se em diversos fatores. Em primeiro lugar, com o crescimento da renda dos países desenvolvidos no pós-guerra, a propensão marginal a importar alimentos tendeu a cair. A saída para essa situação era impedir que o estrangulamento do setor externo paralisasse as exportações e dificultasse o processo de desenvolvimento econômico.

Nesse caso, sendo as exportações brasileiras constituídas precipuamente por produtos cuja demanda era inelástica, era necessário que as autoridades valorizassem as taxas de câmbio, aumentando as exportações em valores, e implantassem controles seletivos de importações. Essa estratégia permaneceu inalterada até 1961, sendo constituída pelos governos do período 1946-1961 como um mecanismo de ação do Nacional-desenvolvimentismo, consoante o Modelo de Substituição de Importações. A partir de 1961, o Brasil já havia alcançado elevado grau de maturidade econômica e, consequentemente, promoveu-se uma mudança no eixo comércio exterior/desenvolvimento. Nessa fase, o desenvolvimento industrial permitiu estabelecer uma maior flexibilização no câmbio, de modo a promover uma nova inserção do País no comércio internacional, mediante a transformação do Brasil em exportador de produtos manufaturados. Com efeito, verificou-se a emergência de uma nova estratégia de desenvolvimento. Esta baseou-se na concretização de um modelo complementar ao Modelo Substitutivo de Importações, ou seja, o Modelo Substitutivo de Exportações. A pretensão brasileira de exportar manufaturas fora recebida com desasco pelos Estados Unidos e Europa, que passaram a cercear a realização desse objetivo. Por essa razão, a diplomacia brasileira implantou um caráter independente na sua atuação, acreditando que esse caráter consolidaria o Modelo Substitutivo de Exportações. De fato, o caráter independente da política externa brasileira consolidou o Modelo Substitutivo de Exportações e permitiu que, em meados de 1970, o Brasil conquistasse mercados para exportações de armamentos, veículos de passeio, maquinaria e eletrodomésticos. De 1974 a 1979, a participação dos produtos manufaturados na pauta de exportação brasileira aumentou 47%. A necessidade de ampliar a escala da produção, de modo a reduzir seus custos, levou a indústria brasileira a consolidar seus mercados no exterior, fazendo com que o capitalismo de Estado brasileiro, permeado cada vez mais pelos interesses militares, alargasse seu campo de acumulação. Em meados da década de 1970, o Brasil já era visto como um dos maiores exportadores de armamentos ao Terceiro Mundo.

Todavia, o aumento explosivo dos preços do petróleo comprometeram os resultados do desempenho favorável das exportações brasileiras. Apesar da situação desfavorável, o Brasil continuou a crescer a taxas superiores a 7% ao ano entre 1974 e 1979. A participação dos produtos manufaturados na pauta de exportação brasileira aumentou 47%. O País manteve seus mercados de exportação de

manufaturados e serviços na África e no Oriente Médio. Porém, o aumento substancial das exportações não fora suficiente para sanar os encargos resultantes das necessidades de importação de petróleo. Para fazer ajuste as dificuldades do balanço de pagamentos, as autoridades facilitaram a captação externa e ampliaram o perfil das exportações brasileiras, mediante o incentivo à exportação de serviços. Porém, grande parte da arrecadação com o comércio exterior destinou-se a sanar as aquisições de petróleo e os encargos com a dívida externa. Assim, consolidou-se o Modelo Substitutivo de Exportações, mas a sua consolidação não fora capaz de reverter a grave e mais nociva distorção das contas externas do País, de efeitos nefastos para a fase posterior, e que acabou por destruir a unidade de ação da política exterior brasileira.

Maio de 2003

Notas

- 1 CERVO, Amado L. "Política de Comércio Exterior e Desenvolvimento: a experiência brasileira". In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 40, n. 2, 1997, p. 1-23.
- 2 WIRTH, J.D. *The Politics of Brazilian Development, 1930-1954*. Palo Alto: Stanford University Press, 1969, p. 23.
- 3 FONSECA, Pedro D. *Vargas: o capitalismo em Construção*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1987, p. 312.
- 4 SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, Memorandum, Secreto, Rio de Janeiro, 28/12/1936, AHI, 824.56 (47), 1934-1938, 982, p. 1-7.
- 5 MACHADO, Heloisa. *O Impacto da Segunda Guerra Mundial sobre a Política de Comércio Exterior Brasileira: 1939-1945*. Brasília: Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, Departamento de História, julho de 1998.
- 6 CERVO, Amado L. *Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. Brasília: Ed. Iibri/Funag, 2001. Originais cedidos pelo Autor.
- 7 MACHADO, Heloisa. *O Impacto da Segunda Guerra...* op. cit.
- 8 SOUSA LEÃO A OSWALDO ARANHA, Relatório, Confidencial, Washington D.C, 28/05/1945, AHI 801.24 (986), Relações Econômicas e Comerciais, 1935-1945, 094, p. 1-12.
- 9 CERVO, Amado L. Op. cit.
- 10 A taxa de câmbio estava congelada em Cr\$ 18,59 por dólar desde 1937.
- 11 MALAN, Pedro. *Política Econômica Externa e Industrialização no Brasil (1939-1952)*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1980, p. 142.
- 12 CORRÊA E CASTRO A EURICO GASPAR DUTRA, Carta, Confidencial, 27/11/1948, AHI (BsB) 823.00.67, Relações Econômicas e Comerciais, (87) a (456), 1945-1961, 1297, p. 1-9.
- 13 FONSECA, P. D. *Vargas: o capitalismo em construção (1906-1954)*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1987, p. 377-402. BESSERMAN, S. "Duas Tentativas de Estabilização: 1951-1954". In: ABREU, M. de P. *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1990, p. 133.
- 14 PIMENTEL BRANDÃO A RAUL FERNANDES, Ofício n° 12, Confidencial, Bonn, 13/06/1951, AHI (BsB) 844.33 (72) (42), Relações Econômicas e Internacionais, 1946-1961, 0563, p. 1-7.

15 MONIZ ARAGÃO A JOÃO NEVES DA FONTOURA, Telegrama, Confidencial, 07/10/1952, Londres, AHI (BsB) 821.2 (42) (00), Relações Econômicas Internacionais, 1946-1961, 0562, p. 1-6.

16 GUDIN, E. "Multiple exchange rates: the Brazilian experience". In: **Economia Internazionale**, vol. IX, n° 3, agosto de 1956, p. 505.

17 MALAN, P. **Política Econômica e Teorias de Balanço de Pagamentos do Brasil no período de 1946-1979**. Rio de Janeiro: Tese de Livre Docência, Departamento de Economia, UFRJ, 1981.

18 BESSERMAN, S. Op. cit.

19 BANDEIRA, Moniz. "Uma tendência em baixa: as relações entre Brasil e Estados Unidos ". In: CERVO, Amado L. **O Desafio Internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias**. Brasília: Ed. UnB, 1994, p. 154.

20 Idem. WALTHER MOREIRA SALES A VICENTE RÁO, Carta, Secreto, 21/11/1953, Washington D.C, AHI (BsB) 822.(44) (22), Relações Econômicas, Financeiras e Comerciais, 1951-1953, p. 1-6.

21 OSWALDO ARANHA A GETÚLIO VARGAS, Carta, Confidencial, 29/10/1953, Rio de Janeiro, AHI (BsB) 822. (44) (22), Relações Econômicas, Financeiras e Comerciais, 1951-1953, 0976, p. 1-7.

22 O princípio das compensações específicas exigia que os Estados Unidos fornecessem, em troca das exportações brasileiras de materiais estratégicos, auxílio técnico e material estratégico necessários à implantação no Brasil, de reatores para o aproveitamento da energia nuclear.

23 EUGÊNIO GUDIN A CAFÉ FILHO, Carta, 20/09/1955, Washington D.C, AEUG, FGV, CPDOC, doc. 57, p. 1-11.

24 Idem.

25 BANDEIRA, Moniz. **Presença dos Estados Unidos no Brasil: dois séculos e meio de história**, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978, p. 402.

26 Idem.

27 JAMES SCOTT A RAUL FERNANDES, Carta, Secreto, 31/12/1954, Rio de Janeiro, AHI DE/2468/844.19 (00) (42), Materiais Estratégicos, 1945-1958, 0249, p. 1-7.

28 BANDEIRA, Moniz. **Presença dos...** op. Cit. p. 409.

29 BARBOSA DA SILVA A PAULO POOCK CORRÊA, Carta, Confidencial, 18/10/1955, Rio de Janeiro, AHI (BsB) DE 393/821.2 (42) (00), Relações Econômicas, Financeiras e Comerciais, 1945-1972, 0249, p. 1-3.

30 U.S. Department of Commerce, **U.S. Investment in Latin American Economy**. Washington D.C, 1957, p. 1-28.

31 CERVO, Amado L. & BUENO, C. **História da Política Exterior do Brasil**. São Paulo: Ed. Ática, 1992.

32 HENRIQUE RODRIGUES VALLE AO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, Telegrama, Confidencial, Washington D.C, 17/03/1958, AHI (BsB) 430.1 (22) (42), Operação Pan-Americana, 1958, 6165, p. 1-2.

33 HENRIQUE VALLE A ANTÔNIO MENDES VIANNA, Telegrama, Confidencial, Washington, 17/12/1960, AHI (BsB) 660. 1 (04), Missões Diplomáticas, 1956-1962, 9603, p. 1-12.

34 MALAN, P. **Forcing Exchange Constrained Growth in a Semi-Industrialized Economy: aspects of the Brazilian experience, 1946-1976**. Berkeley: PhD Thesis, University of California, 1980, p. 152-176. OLIVEIRA FILHO, Gesner J de. **Aspectos do Comércio Mundial no Pós-Guerra e o Papel do Brasil na Divisão Internacional do Trabalho**. Rio de Janeiro: Programa Nacional de Pesquisa Econômica, 1985, p. 18-30. GOES, Donald V. **Country Manuscript The Timing and a Sequencing of a Trade Liberalization Policy: the case of Brazil**. Washington D.C: World Bank, 1988, p. 41-64.

35 MALAN, P. **Política Econômica e Teorias de Balanço de Pagamentos: relações internacionais do Brasil no período 1946-1979**. Rio de Janeiro: Tese de Livre Docência, UFRJ, 1981. WELLS, J. **Euro-Dollars, Foreign Debt and Brazilian Boom**. Working Paper n° 13, Centre of Latin America Studies, University of Cambridge, outubro de 1973.

36 DOELLINGER, Carlos von. "Exportações Brasileiras: diagnóstico e perspectiva". **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro, 26 (1), Jan/Mar. 1972. DOELLINGER, C. von. "Transformação da Estrutura de Exportações Brasileiras: 1964-1970". INPES/IPEA. **Relatório de Pesquisa n° 14**, 1973. DOELLINGER, C. von. "A política brasileira de comércio exterior e seus efeitos: 1967-1973". INPES/IPEA. **Relatório de Pesquisa n° 22**. 1974. IPEA. **A Industrialização Brasileira – diagnóstico e perspectivas**. Documentos do IPEA, n° 4, 1967. TYLER, Willian G. "Política Econômica e Promoção de Exportações Industrializadas no Brasil". **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro, 26(1), p. 141-157, Jan. Mar., 1972. MALAN, P. & BONELLI, R. "The Brazilian Economy in the Seventies Old and New Developments". **World Development**. Pergamon Press: Oxford, 1977.

37 Idem.

38 COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA (Cepal). **Políticas de Promoción de Exportaciones**. Santiago, 1995.

39 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Relatório**. 1962, Seção de Publicações do MRE, p. 8-21.

40 CASTRO, F. M. de. **História da Organização do Ministério das Relações Exteriores**. Brasília, Ed. UnB, 1983.

41 Exposição do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores sobre o Comércio com os Países do Leste Europeu perante o Conselho de Ministro, Confidencial, Rio de Janeiro, 04/05/1961, AHI (BsB) 811 (42) (70), 5689, Relações Econômicas e Comerciais, p. 1-27.

42 Relatório da Delegação do Brasil junto à Reunião de Peritos Governamentais da América Latina em Política Comercial (Cepal), AHI (BsB) 650 (04) (20), Cepal, 1961-1964, 3605, p. 1-180.

43 Vide nota 38.

44 RESENDE, André Lara. "Estabilização e Reforma: 1964-1967". In: ABREU, Marcelo de P. A **Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana**. Rio de Janeiro: Campus, 1990, p. 213-233.

45 ROBERTO DE OLIVEIRA CAMPOS A JURACY MAGALHÃES, Ofício, Secreto, Rio de Janeiro, 02/07/1964, AHI (BsB) 650.(20), 3490, Política Econômica Externa, p. 1-19.

46 MÁRIO GIBSON BARBOZA A EMÍLIO MÉDICI, Exposição de Motivos, Confidencial, Rio de Janeiro, 23/06/1973, AHI (BsB) 811. (42) (41), Política Econômica Externa, 2309, p. 1-23.

47 Idem.

48 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Documentos de Política Externa**. Rio de Janeiro e Brasília, 1975, Seção de Publicações do MRE, 1975, p. 28.

49 TYLER, Willian G. **Industrial Experience in Developing Countries**: some evidence of recent growth and export expansion. Florida: University of Florida, 1980.

50 BANDEIRA, Moniz. **Brasil-Estados Unidos no Contexto da Globalização**, Vol. 2, A Rivalidade Emergente. São Paulo: Ed. SENAC, 1999, p. 123-124.

51 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Documentos de Política Externa**. Seção de Publicações do MRE, 1970, p. 12-18.

52 MALAN, P. & BONELLI, R. "The Brazilian Economy in the Seventies: old and New Developments". In: **World Development**, Pergamon Press, Oxford, 1977, p. 27.

53 CARNEIRO, Dionísio D. "Crise e Esperança: 1974-1980". In: ABREU, M. de P. A **Ordem do...** op. cit., p. 295-232.

54 BANDEIRA, Moniz. **Relações Brasil-Estados Unidos no Contexto da...** op. cit. p. 123-124.

55 SELCHER, Wayne. **Brazil's Multilateral Relations – between the First and the Third World**. Boulder, Colorado: Westview Press, 1978.

56 PINHEIRO, Letícia de Abreu. **Foreign Policy...** op. cit. p. 144-173. CERVO, Amado L. **Depois das Caravelas: as relações entre Portugal e Brasil 1808-2000**. Brasília: Ed. UnB, 2000, p. 322-330.

57 PAULO TARSO FLECHA DE LIMA A SHIGEAKI UEKI, Memorandum, Secreto, Brasília, 27/01/1979, AHI (BsB) 800.3 (B46) (E33), Apoio ao Empresariado Brasileiro, 1974-1979, 3654, p. 1-3. BANDEIRA, Moniz. **Relações Brasil-Estados Unidos...** op. cit., p. 125-128.

58 CERVO, Amado L & BUENO, C. **O Desafio Internacional: a política exterior do Brasil de 1930 aos nossos dias**. Brasília: Ed. UnB, 1994, p. 9-56. BAUMANN, R. et alli. **A Nova Economia Internacional: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1998, p. 104.

Resumo

Este artigo analisa o comportamento da política de comércio exterior brasileira em um contexto interno de crise econômico-financeira, limitada capacidade de importação e exportação, industrialização e dependência em relação ao capital estrangeiro. Propõe-se identificar e avaliar o papel que desempenhou o comércio exterior brasileiro como elemento propulsor do desenvolvimento econômico.

Abstract

This article aims to analyze how Brazilian foreign trade policy behaved in an internal context of economic-financial crisis, limited importing and exporting capacity, industrialization and dependence on foreign capital. The purpose of this work is to identify and to assess the role Brazilian foreign trade policy played in the promotion of national development.

Palavras-chave: Comércio Exterior; Desenvolvimento; Câmbio; Importação; Exportação.

Key words: External Trade; Development; Exchange; Import; Export.