



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA**

Alvaro Eduardo Magalhães Nunes

Política Externa Brasileira no pós-Segunda Guerra: construção da sociedade industrial e demandas energéticas, a relação Brasil-Bolívia no contexto de crise (1973-1974)

Dissertação submetida ao Programa de Pós Graduação em História da Universidade de Brasília para obtenção do grau de Mestre em História

Área de concentração: Política, Instituições e Relações de poder.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Eduardo Vidigal

Coordenador: Prof. Dr. Luiz Cesar de Sa Junior

Brasília
2023

Alvaro Eduardo Magalhães Nunes

Política Externa Brasileira no pós-Segunda Guerra: construção da sociedade industrial e demandas energéticas, a relação Brasil-Bolívia no contexto de crise (1973-1974)

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de mestre, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em História pela Universidade de Brasília.

Brasília, 12, de maio de 2023

Prof. Dr. Luiz Cesar de Sa Junior
Coordenador do Curso

Banca Examinadora

Prof. Dr. Carlos Eduardo Vidigal
Orientador
Universidade de Brasília

Prof. Dr. Luiz Paulo Ferreira Nogueiro
Universidade de Brasília

Prof. Dr. Carlos Frederico Domínguez Ávila
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Dedico esse trabalho a pessoa mais importante da história da humanidade e autor do meu destino: Jesus de Nazaré.

AGRADECIMENTOS

Em tempos que a humanidade experimentou um dos seus momentos mais tormentosos não tenho como cristão a discricionarieidade para agradecer outrem a não ser o Deus criador e Jesus de Nazaré pelo dom da vida, deixo meus sentimentos a todos os familiares pelas perdas e clamo paz eterna daqueles que partiram.

Ao meu orientador, Carlos Eduardo Vidigal, o qual nutro profunda admiração e respeito, meu muito obrigado, tudo começou pelo entusiasmo, daquele que considero um “operário da sala de aula” tamanha a paixão pela *práxis* de ensinar, o ofício do magistério não pertence a qualquer ente, é um sacerdócio.

Aos pais eternos, *in memoriam*, Wanda Magalhães Nunes e Alvaro Nunes, agradeço pela construção do meu caráter e espírito aguerrido. Mãe a senhora foi a minha melhor docente, embora tenha cursado só até a quarta série. Pai, obrigado pelo apoio aos meus momentos mais difíceis, a sua recente perda durante a consecução desse simples trabalho acadêmico não me fez desistir, sei que queria muito que esse sucesso chegasse a mim.

Aos meus irmãos Valnei e Vânia, que sempre estiveram comigo e hoje posso ter o orgulho de compartilhar esse momento de alegria, nossos pais nos ensinaram que nossa prole resistirá à eternidade.

Ruan, meu filho, sob todas as coisas que a vida me proporcionou, nada te supera, você foi o meu maior presente, minha lenha que aquece minha alma e me impulsiona a viver e lutar, te amo filho.

A Universidade de Brasília (UNB) e o Programa de Pós-Graduação em História (PPGHIS), especialmente a pessoa do Coordenador, Professor Doutor Luiz César de Sá pelo apoio e incentivo incondicional.

Se tivesse que escolher algo a proferir para externar o que passei nesses últimos anos e o porquê da vitória, não hesitaria: “Eu não, nós!”

“Las tesis pasan y las pátrias quedan”

(Carlos Quijano, 1941)

RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo examinar o Acordo de Cooperação e Complementação Industrial Geisel-Banzer, firmado em 1974, na cidade de Cochabamba na Bolívia, com a finalidade de identificar as causas principais que levaram à frustração do ambicioso processo de integração. O desejo dos dois países era a construção de um pólo industrial na região sudeste da Bolívia, financiado pelo governo brasileiro que, em troca, teria o direito de adquirir parte do potencial energético daquele país, em especial, o gás natural que seria transportado ao Brasil através de um gasoduto. A Bolívia desejava a industrialização e o Brasil vivia o êxtase do “milagre econômico” e no contexto de crise energética global a aproximação parecia ser uma saída estratégica. A partir desse delineamento, a pesquisa se divide em três capítulos. No primeiro, resgata tópicos da política externa brasileira no pós-Segunda Guerra que deram ênfase à primazia da construção da sociedade industrial brasileira, contemplando as demandas por energia. Prioriza, em subcapítulos, a análise do Brasil no Sistema Interamericano (1945-1964); a conquista do Estado em 1964 pelos militares e suas implicações para a política externa (integração e relações bilaterais no campo energético); e o projeto “Brasil, uma grande Potência”, sua emergência e subimperialismo. No segundo, a era Geisel é apresentada, privilegiando aspectos do “Pragmatismo Responsável”, a estratégia econômica de 1974 e o principal desafio de sua gestão: a energia. Por fim, o terceiro capítulo resgata os aspectos históricos e contenciosos da relação Brasil-Bolívia, notadamente marcada pela presença das negociações sobre os hidrocarbonetos: petróleo e gás, respectivamente. Segue-se a essa apresentação, as implicações do Acordo de Roboré (1958) que contribuíram para o seu desfecho negativo e o interregno das negociações diplomáticas (1972-1974), descrevendo aspectos que favoreceram a assinatura do Acordo de Cochabamba e que contribuíram para o seu malogro.

Palavras-chave: Relações Brasil-Bolívia. Integração Sul-americana. Industrialização. Energia

ABSTRACT

This dissertation aims to examine the Geisel-Banzer Industrial Cooperation and Complementation Agreement, signed in 1974, in the city of Cochabamba, Bolivia, in order to identify the main causes that led to the frustration of the ambitious integration process. The two countries wanted to build an industrial center in the southeast region of Bolivia, financed by the Brazilian government, which, in exchange, would have the right to acquire part of that country's energy potential, in particular, the natural gas that would be transported to Brazil through a pipeline. Bolivia wanted industrialization and Brazil was experiencing the ecstasy of the "economic miracle" and in the context of the global energy crisis, the approach seemed to be a strategic solution. Based on this design, the research is divided into three chapters. In the first, it rescues topics of Brazilian foreign policy in the post-Second War that emphasized the primacy of the construction of the Brazilian industrial society, contemplating the demands for energy. Prioritizes, in subchapters, the analysis of Brazil in the Inter-American System (1945-1964); the conquest of the State in 1964 by the military and its implications for foreign policy (integration and bilateral relations in the energy field); and the "Brazil, a Great Power" project, its emergence and sub-imperialism. In the second, the Geisel era is presented, focusing on aspects of "Responsible Pragmatism", the economic strategy of 1974 and the main challenge of his management: energy. Finally, the third chapter rescues the historical and contentious aspects of the Brazil-Bolivia relationship, notably marked by the presence of negotiations on hydrocarbons: oil and gas, respectively. Following this presentation, the implications of the Roboré Agreement (1958) that contributed to its negative outcome and the interregnum of diplomatic negotiations (1972-1974), describing aspects that favored the signing of the Cochabamba Agreement and that contributed to the your failure.

Keywords: Brazil-Bolivia relations. South American Integration. Industrialization. Energy

LISTA DE TABELA

Tabela 1 – Relações entre produtos primários exportadores e os preços médios de artigos.....	20
Tabela 2 - Investimentos programados (1957-1961).....	27
Tabela 3 - Importações em US\$ milhões	71
Tabela 4 - Diretrizes centrais da estratégia	72
Tabela 5 - Setores prioritários	73
Tabela 6 - Importações US\$ milhões	86
Tabela 7 - Investimentos por setor de percentagem de Formação bruta de capitais fixo (%).....	89
Tabela 8 – Consumo global do gás boliviano.....	139
Tabela 9 – Eficiência Hipotética da YPBF.....	140

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mensagem da Amazônia.....	41
Figura 2 – Esforço Ferroviário Latino	92

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Prioridades do Governo	86
Quadro 2 – Diversificação da Matriz Energética Brasileira	87

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMFORP	<i>Ameircan Foreign Power Company</i>
BASA	Banco da Amazônia
BNDE	Banco Nacional do Desenvolvimento
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina
CETS	Comandos Estaduais de Trabalhadores
CGT	Central Geral dos Trabalhadores
CNP	Conselho Nacional do Petróleo
FMI	Fundo Monetário Internacional
ITT	<i>International Telephone & Telegraph</i>
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OEA	Organização de Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
OPA	Operação Pan Americana
OTAN	Organizações do Tratado do Atlântico Norte
PAEG	Plano de Ação Econômica do Governo
PEI	Política Externa Independente
PIB	Produto Interno Bruto
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PSD	Partido Social Democrático
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
UDN	União Democrática Nacional
UNE	União Estadual do Estudantes
YPBF	<i>Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos</i>

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1. POLÍTICA EXTERNA E INTEGRAÇÃO REGIONAL.....	17
1.1 O Brasil no Sistema Interamericano (1945-1964).....	17
1.2. 1964: conquista do Estado e desenvolvimento na integração, meta para Amazônia e o “desfecho” de Iguazu.....	36
1.3. “Brasil, uma Grande Potência”: emergência e subimperialismo, notas sobre Itaipu e a intervenção na Bolívia.....	47
2. GEISEL E A POLÍTICA EXTERNA PARA O DESENVOLVIMENTO.....	58
2.1 O <i>éthos</i> do “Pragmatismo Responsável”, dilema nuclear e a inserção sub-regional	58
2.2 A estratégia de 1974	70
2.3 Energia: o principal desafio.....	84
3. ACORDO DE COOPERAÇÃO E COMPLEMENTAÇÃO INDUSTRIAL BRASIL-BOLÍVIA: ELEMENTOS DE APROXIMAÇÃO E CONFLITOS	92
3.1. Brasil e Bolívia, aspectos históricos de uma relação agônica	92
3.2. Roboré (1958): “nacionalismos” e ascendência do gás natural.....	105
3.3. O convênio Geisel-Banzer (1974): fases da cooperação necessária e o estigma da interdependência.....	118
4. CONCLUSÃO.....	136
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	143
ANEXO A – Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento - II PND	149
ANEXO B – Acordo de Cooperação e Complementação Industrial entre a República Federativa do Brasil e a República da Bolívia, firmado em Cochabamba, Bolívia, a 22 maio de 1974 (Diário do Congresso Nacional, Seção I, de 8 de junho 1974)	150

INTRODUÇÃO

O Acordo de Cooperação e Complementação Industrial Brasil e Bolívia (1974) foi um ponto de encontro que revelou a necessidade contingencial dos dois países para mitigarem a crise global energética. Entretanto, a aproximação denotou ser mais um episódio frustrado de estreitamento no âmbito das intenções conjuntas de integração. Enquanto a Bolívia se esforçava em busca de industrialização, buscando romper com seu atraso histórico que a subjugava ao status de pertencimento ao grupo de países mais pobres da região, ao Brasil restava cumprir os desígnios de grande potência. Muito antes de fecharem o acordo, Banzer e Geisel sabiam que havia um memorial negativo nas relações diplomáticas dos dois países e os ecos poderiam ser remediados pelo bom convívio das duas ditaduras.

As relações Brasil-Bolívia remontam à questão do Acre que culminou na assinatura do Tratado de Petrópolis, em 1903, que pôs fim ao litígio. Mas, as relações bilaterais entre os países conheceram iniciativas mais estratégicas desde as negociações para o armistício da Guerra do Chaco (1932-1935), durante a Conferência de Paz de Buenos Aires, em 12 de junho de 1935. Naquela ocasião, foram claras as pretensões do Brasil em atrair o país andino para sua órbita econômica e reter o crescimento da influência Argentina sobre os países da Bacia do Prata. Assim, em 1938, foi ratificado pelos dois países o tratado sobre a vinculação ferroviária e sobre a saída e aproveitamento do petróleo boliviano.

O Brasil não conseguiu lograr esforços para a consecução das metas do acordo sobre a saída e o aproveitamento do petróleo, o que frustrou as pretensões bolivianas que, logo após o movimento revolucionário de 1952, encontrava-se em penosa situação econômica e social e carecia da exploração das áreas reservadas ao Brasil, “intactas”, sob ameaças de denúncia a organismos internacionais. A Bolívia alegava que o não cumprimento do acordo gerou prejuízo ao desenvolvimento do país e, também, ao próprio Brasil que sofria pelos altos custos de importação do petróleo. O direito sobre o território concedido era reivindicado para prospecção de estudos e exploração pela *Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos* (YPFB) e empresas estrangeiras tão logo a promulgação de um novo código que regulasse a exploração dos hidrocarbonetos. O contencioso sobre a saída e o aproveitamento do petróleo culminou nas notas reversais, fruto de intensas negociações do Acordo que ficou conhecido como “Roboré”, em 1958. (SMITH; 1971, CONDURU; 2001)

Já no início da década de 70, e sob a presidência do general Médici, o Brasil voltou a abrir negociações com a Bolívia cujo objetivo era a venda, por parte dos bolivianos, de gás natural ao Brasil, que, por sua parte, financiaria a construção de um pólo industrial no sudeste da daquele país. O momento era de oportunidade para ambos os lados, a Argentina acabara de descobrir reservas de gás natural em seu território, deixando claro que sua dependência junto ao seu vizinho andino seria de ordem sazonal. A Argentina era a principal consumidora do gás boliviano até aquele presente momento. O Brasil em plena euforia do “milagre econômico” suspirava crescimentos que invejava a todos, grandes ou pequenos, mas o cartel árabe transformou o principal insumo do êxito econômico brasileiro, o petróleo, em arma política. A diminuição da produção do “ouro negro” em escala global e, sua consequência natural, a explosão de preços, foi uma resposta a guerra do Yom Kippur, e impunha rumos alternativos à política energética mundial.

A matriz energética brasileira crescia, desde o pós-guerra (1945), para sustentar o modelo de “substituições de importações” sob as ideias desenvolvidas no interior da CEPAL. Mas foi Geisel, o último credor desse modelo, levou a cabo o projeto brasileiro de “crescimento pelo endividamento” sob a tempestade da crise mundial do petróleo. Vários foram os debates na sociedade brasileira sobre qual o melhor rumo seria para o país em tempos sombrios, a oposição claramente anuiu à posição majoritária dos países centrais em frear o crescimento, ou seja, aderiram a política de “ajuste”. No seio dos ataques, a equipe econômica de Geisel se defendia e alegava que comparações nesta ordem, “centro e periferia”, eram apócrifas, pois grande parte das economias centrais já usufruíam de boa renda per capita, o ajuste era uma questão menos espinhosa. Assim, frear o desenvolvimento era sentenciar a desigualdade brasileira onerando ainda mais as classes mais pobres. Aliás, o desequilíbrio cambial do binômio exportação-importação já dava sinais de esgotamento do “milagre”, mas crescer, acima de tudo, era o único meio de sustentação do regime.

A política externa brasileira pós-segunda guerra agiu sempre em direção ao desenvolvimento do país. Entre a “ingenuidade” de Dutra, que acreditava ser um parceiro ideal de Washington, à Goulart, e o realismo da Política Externa Independente, que visava mitigar os problemas da sociedade industrial, o Brasil sempre carregava o peso do seu gigantismo e, ao olhar dos vizinhos, manobrava politicamente para cumprir o seu “destino manifesto”, ou seja, a assimilação dos menores era uma questão costumária. O naufrágio do Plano Trienal e, por

consequente, a queda de Goulart, inaugurou a retirada da sociedade civil do processo de desenvolvimento. O silêncio das massas foi dínamo do sucesso de uma política que consagrou o capital estrangeiro, e deu, pelo sofrimento da classe trabalhadora, sustentação para o projeto “Brasil, uma Grande Potência.” Nesse estigma de poder, a elite castrense avoluma a desconfiança na região sobre seus intentos “subimperilaista” o que corrobora para obstruir processos de integração.

Somente após profícua intervenção política em países vizinhos, Uruguai e Bolívia, que a ditadura militar evitava contragostos e mantinha a região alinhada aos interesses de Washington e do capital estrangeiro, a Bolívia foi alvo inevitável e vítima da primeira estocada. (SPEKTOR; 2009; SÁNCHEZ; 1972). De fato, com a chegada de Banzer ao poder e a retirada do presidente boliviano Juan José Torres do Palácio Patiño, abriu-se caminho para as rodadas de negociações que com Geisel culminaram na assinatura do Acordo de Cooperação e Complementação Industrial em 1974, na cidade de Cochabamba.

As bases do Acordo foram a construção de um pólo industrial no sudeste da Bolívia, atendendo a estratégia política e económica do governo Banzer de desenvolver e integrar as regiões do país sob o signo de “pólos industriais” (MONTENEGRO, 1977, p. 14). Em contrapartida, Banzer se comprometeu a vender gás natural ao Brasil cujo intuito maior era abastecer o centro industrial do sudeste brasileiro, uma resposta à crise energética, e alta sede do país em manter os elevados índices de crescimento econômico. Pelo acordo, a Bolívia garantiria ao Brasil o fornecimento diário de 20 milhões de pés cúbicos de gás natural durante 20 anos, e receberia empréstimos, estímulos e garantias que lhe permitiriam montar um pólo formado por um complexo siderúrgico, um complexo petroquímico e uma fábrica de cimento. Os produtos desse complexo teriam garantia de mercado no Brasil e seriam comercializados sem qualquer imposto aduaneiro, como se fossem produtos nacionais. Com onze artigos e três anexos, o Acordo de Cochabamba definia minuciosamente os mecanismos de participação do Brasil na montagem do Pólo Industrial e fixava cotas de compra de ureia até o ano de 1994. (SANTA CRUZ, 1982)

As dificuldades para a consecução do projeto Brasileiro-Boliviano e, por conseguinte, a integração física entre os dois países encontram no processo histórico da região uma diversidade de fatores. A Bolívia, historicamente, fora espoliada e usufruía do “status” de nação amputada, haja vista a derrota na Guerra do Pacífico para o Chile e, conseqüentemente, a perda de seu

território que lhe dava acesso ao mar. A questão dos recursos naturais bolivianos guarda severa afinidade com a pilhagem e seu efeito psicológico recai sobre uma sociedade majoritariamente indígena que cultua o respeito à mãe terra, *pachamama*. Para o diplomata e ex-ministro das Relações Exteriores do Brasil (1995-2001), Luiz Felipe Lampreia, a Bolívia é “[..] um país fortemente marcado pela cultura dos povos nativos da região, traduzida na crença aimará de que “aquele que está na terra é dono da terra; é dono do subsolo; é uma propriedade inalienável dele; que a mãe-terra pertence ao seu povo”. (LAMPREIA, 2007. p. 75)

O período em que Banzer chegou ao poder coincide com o governo do general Emílio Garrastazu Médici cuja política externa estava centrada na autodeterminada “diplomacia do interesse nacional” e, segundo o embaixador do Brasil em Washington, Roberto Campos, a diplomacia naquele momento refletia sobre os demais países latino-americanos e, nesse tocante, era obrigatório: observar “princípios negativos e empreender ação positiva”. (VIZENTINI apud CAMPOS, 2020)

Os negativos eram:

a) evitar tentativas ocasionais de isolamento do Brasil pela formação de um bloco hispânico; b) combater acusações de hegemonia e expansionismo. A hegemonia, como subproduto do poder econômico, é acidente inevitável; [...]. Como ação positiva cabemos ajudar os países de menor desenvolvimento relativo (por meio de): a) integração por via comercial; b) integração mediante projetos de investimentos. (VIZENTINI apud CAMPOS, 2020)

Banzer era fruto dos desígnios de Brasília e comungava, portanto, o espírito “revolucionário” de 64, reproduzia o lema “Ordem, Paz e trabalho” e, imbuído dessa cariz, foi que promulgou uma nova lei de investimentos e um novo código que regulava a área de hidrocarbonetos para abrir o país ao capital forâneo. A Bolívia não reunia condições de se desenvolver *per se* seu projeto econômico e encontrou na dinâmica da sociedade boliviana, alimentada por estratégias históricas, respostas negativas à altura para enfrentar os desejos de Banzer. O Brasil foi alvo de críticas que mobilizaram a sociedade civil, sob o ponto de vista da venda do gás, havia um forte debate na Bolívia sobre a capacidade do país em honrar seus compromissos com a Argentina e o Brasil, sem deixar em apuros o seu fornecimento interno e pondo risco o seu próprio abastecimento. (LAMPREIA, 2007; SANTA CRUZ, 1982; SÁNCHEZ, 1972)

A diplomacia brasileira apresentava clara assimetria, entre os dois países, no contexto das negociações, mas os bolivianos não estavam dispostos a colaborar docilmente com os interesses

do Itamaraty, mesmo diante da aproximação de governos homólogos e parceiros. A nacionalização da Gulf Oil, em 1969, responsável pelo controle de 187 milhões de barris de petróleo contra apenas 33 milhões controlados pela YPBF, durante a ditadura do general Alfredo Ovandro Candía (1966-1970), fazia o país ainda sentir a repulsa anti-imperialista, pois o próprio golpe que levou Ovandro ao poder foi fruto de protesto em massa desencadeada contra a exploração estrangeira sobre a nação. Para Klein (2016, p. 298) após a queda de Ovandro, a Bolívia sob o comando do general Juan José Torres experimentou o governo militar mais esquerdista da história que promoveu a melhoria de vida da classe trabalhadora e rural.

A condição inferior da Bolívia suscitava ser variável positiva para o desfecho das negociações. A lateralidade otimista da visão do Itamaraty encontra respaldo nas palavras do Embaixador Luiz Felipe Lampreia, quando afirmou que “não creio que haja precedentes na história do Brasil de um acordo tão atraente, tão vantajoso para um país amigo quanto era o Tratado de Cochabamba”, o que, de certa maneira, expressa a frustração da diplomacia brasileira pelo insucesso do acordo.

Diante do exposto, a presente dissertação tem como objetivo examinar o Acordo de Cooperação e Complementação Industrial Geisel-Banzer (1974) com a finalidade de identificar as causas principais que levaram à frustração do ambicioso processo de integração. Apontamos como hipótese uma eventual desconfiança de Geisel acerca da estabilidade política boliviana observada durante o período em que ocupou o posto de presidente da Petrobrás (1969-1973), quando rechaçou qualquer intenção em construir um gasoduto entre Brasil e Bolívia. Apresentamos neste trabalho como se deram os desdobramentos que levaram a diplomacia do “Pragmatismo Responsável” a procurar a Bolívia para fixar o Acordo de 1974, e de que modo a mudança de comportamento de Geisel foi reestruturada e quais as circunstâncias que a isso se devem suas ações. Tais linhas buscam demonstrar se a Bolívia realmente confiou no Brasil como um parceiro ideal para pôr em curso seu projeto de industrialização.

A partir do delineamento, a pesquisa se divide em três capítulos. No primeiro, resgata tópicos da política externa brasileira e a integração no imediato pós-guerra. Prioriza, em subcapítulos, a análise do Brasil no Sistema Interamericano (1945-1964); a conquista do Estado em 1964 e suas implicações para a política interna e externa (integração e relações bilaterais no campo energético); e o projeto “Brasil, uma grande Potência”: emergência e subimperialismo. No segundo, a era Geisel é apresentada privilegiando aspectos do “Pragmatismo Responsável”, a

estratégia econômica de 1974 e o principal desafio de sua gestão: a energia. Por fim, o terceiro capítulo resgata os aspectos históricos e contenciosos da relação Brasil-Bolívia, notadamente marcada pela presença das negociações sobre os hidrocarbonetos: petróleo e gás, respectivamente. Logo a seguir, as implicações do Acordo de Roboré (1958) que contribuíram para o seu desfecho negativo e o interregno das negociações diplomáticas (1972-1974), descrevendo aspectos que favoreceram a assinatura do Acordo de Cochabamba e os que contribuíram para o seu malogro.

Quanto aos procedimentos metodológicos foram feitas análises dos relatórios do Itamaraty que compreende o início e fim da década de 1970, observou-se, portanto, poucas referências sobre as relações Brasil-Bolívia no aspecto da integração física, mais especificadamente, o tema dos hidrocarbonetos e a industrialização. Cabe ressaltar que após a assinatura do Acordo de Cooperação e Complementação Industrial em Cochabamba (1974), a questão ali delineada foi sendo, paulatinamente, esquecida nos textos diplomáticos (relatórios) subsequentes para a sua total desapareção. Ademais, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) foi objeto de estudo e interpretação, base para entender a política econômica de Geisel imersa num contexto de crise energética global. Embora o tema da industrialização e sua consequência lógica, a energia tenha sido mote do II PND, a Bolívia não aparece explicitamente no documento. As bases teóricas foram preenchidas pela leitura de uma vasta bibliografia cujos autores remontam a nacionalidades distintas que ajudaram a não reiterar posições batidas ou mesmo corporativistas sobre os temas centrais da pesquisa: integração regional, desenvolvimento e subdesenvolvimento, industrialização, energia, imperialismo, subimperialismo, nacionalismo, economia etc.

1. POLÍTICA EXTERNA E INTEGRAÇÃO REGIONAL

1.1 O Brasil no Sistema Interamericano (1945-1964)

O imediato pós-Segunda Guerra propôs ao mundo uma nova ordem global e instaurou um novo arranjo nas relações internacionais, sendo o mundo ocidental comandado pelos Estados Unidos da América (EUA) e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) propositora da ordem a leste do globo. Na verdade, a democracia capitalista¹ e o socialismo do tipo marxista-leninista possibilitaram constituir uma grande aliança durante o conflito, esquecendo provisoriamente suas desconfianças recíprocas frente ao inimigo comum. Na crença de que, logo da derrocada da Alemanha e do Japão, a aliança poderia perdurar, a trinca anglo-americano-soviética concebeu a Organização das Nações Unidas. Mas, apenas vencidos Alemanha e Japão, começou a aflorar o antagonismo entre os sistemas capitalistas e socialistas, combinado com a tradicional rivalidade entre russos e anglo-saxões. A Inglaterra vitoriosa, porém extenuada, havia perdido a estrela de primeira potência e não era mais capaz de manter sua dominação sobre seu vasto império. A França havia declinado ainda mais drasticamente. Desta feita, os Estados Unidos conseguiram avançar na direção da hegemonia mundial sem sofrer destruições em seu próprio território e imensamente fortalecidos nos planos econômico, político e militar, logo de breves vacilações, foram assumindo o papel – anteriormente desempenhados pelos britânicos – de guardiões e dominadores dos mares. A União Soviética, não obstante perder cerca de 20 milhões de habitantes e quase a totalidade de sua indústria a oeste de Urais, detinha extensos recursos humanos, materiais, morais e intelectuais, razoáveis para ocupar a cátedra de segunda potência mundial, com a expansão e o fortalecimento de seu controle sobre a grande parte da massa continental da Eurásia. (BOERSNER, 1996, p. 182)

¹ Para Waldo Ansaldi (2007), no ponto em que a economia, sociedade e a política se cruzam, há muito surgiu um debate sobre a relação entre desenvolvimento econômico e democracia política. Uma hipótese clássica colocou o desenvolvimento econômico como requisito, como condição *sine qua non* para a existência da democracia política. Essa hipótese – ou essa teoria, se preferir – foi sustentada com firmeza por muito tempo, principalmente durante a década de 1950, mas teve objeções rápidas. Na década de 1970, alguns dos processos históricos – pelo menos, mas não só, na América Latina – também deram razão aos que defendiam ao contrário, que o desenvolvimento econômico era possível e que não gerava a democracia política, mas exatamente sua antípoda. Nessa linha, em que pese “tanta apelación a la democracia liberal representativa, o capitalista, como regime político superior, en la versión realmente existente em América Latina lo que prima es la pobreza. La democracias latino-americanas, las realmente existente, *son de pobres, no social, y pobres, no político*”. Ansaldi explica que a chave para o fracasso da democracia liberal latino-americana é a herança das matrizes sociais - “la plantación con trabajo esclavista, la hacienda con trabajo semiservil y la estancia con trabajo asalariado”, bem como a debilidade ou ausência de uma burguesia genuinamente democrática.

Em sua política para a América Latina, os Estados Unidos ocuparam-se de dois instrumentos criados pela comunidade interamericana nos anos de 1947 e 1948, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e a Organização dos Estados Americanos (OEA). Na Conferência de Petrópolis, realizada no Hotel Quitandinha, com a presença do general George Marshall, Secretário de Estado americano, e presidida pelo Chanceler Raul Fernandes, aprovou-se o texto básico do TIAR. Naquela ocasião, debateu-se a aplicação dos princípios de Chapultepec, que previa a criação de um mecanismo multilateral de defesa contra agressões externas e internas que reeditasse a Doutrina Monroe. O presidente Harry Truman visitou o Rio de Janeiro a fim de marcar a importância do tratado, o primeiro de uma rede de acordos de defesa recíproca com que os Estados Unidos cobririam todas as regiões e continentes. Sobre a atitude norte-americana, Demétrio Boesner ressalta: *“esta, por su parte, lo miraba como parte de su aparato estratégico anticomunista: lo que sería la OTAN para unir a Norteamérica y Europa occidental contra el campo soviético, el TIAR lo sería - según Estados Unidos - para el hemisfério occidental”*.²

Sob a têmpera dos novos ventos, em razão de o Brasil ter redemocratizado suas instituições, assim como servir os Estados Unidos em seus intentos para a política latino-americana e dispor tropas para a guerra na Europa, aguardava-se pelo início daquilo que Cervo e Bueno (2011) definiram como uma nova fase nas “relações especiais” entre os dois países aliados. Não obstante, destacam os autores, “a frustração não foi só brasileira, mas latino-americana.”³ Os Estados Unidos deram prioridade a um sistema global de segurança que albergava, na aplicação dos recursos, a cooperação com a Europa, o Oriente Próximo e a África. Na fala de Ricupero, “as prioridades norte-americanas iriam orientar-se para a Europa, pressionada pelo Exército Vermelho e por poderosos partidos comunistas internos, para o Japão, península coreana e a China, onde o exército Popular de Mao avançava de maneira inexorável.”⁴

Os latino-americanos reclamaram um Plano Marshall para a região, diante de que o presidente Truman respondeu: “faz um século e meio que existe um plano Marshall para o hemisfério ocidental: e ele é conhecido como Doutrina Monroe!”⁵. As autoridades regionais

² BOERSNER, D. **Relaciones Internacionales de America Latina: Breve historia**. 5. ed. Caracas: Nueva Sociedad, 1996, p. 186

³ CERVO, ; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. 4ª. ed. Brasília: UNB, 2011, p. 290

⁴ RICUPERO, R. **A diplomacia na construção do Brasil 1750 - 2016**. 1ª. ed. Rio de Janeiro : VersalEditores, 2017, p.350

⁵ Ibid., p. 351

podem não ter gostado do que ouviram, contudo os funcionários dos EUA esperavam que eles entendessem que a Europa necessitava do Plano Marshall, não porque tivesse sido arrasada pela guerra, mas porque havia se tornado um local de disputa entre o capitalismo e o comunismo. A demanda latino-americana por créditos públicos decorreu de uma realidade incontornável: a escassez de dólares, a inexistência de disponibilidade de fluxos privados de capital e a impotência dos países da região para financiar a importação de bens de capital que apenas podiam escorrer da América do Norte.

O Ministro da Fazenda afirmava, em mensagem ao Congresso Nacional, que o Brasil era um país de tradições agrícolas, o ex-ministro do Exterior e Chefe da delegação brasileira, João Neves da Fontoura, em seu relatório exibido na OEA, na capital Bogotá, em 1948, sem desdenhar, prolatou:

O que não queremos é permanecer no estágio da chamada economia semicolonial de fundo agropecuário, com o só privilégio de exportar matérias-primas e importar produtos industrializados, não raro resultante de nossas próprias riquezas naturais. [...] até agora o pan-americanismo foi a fórmula política de um ideal de paz, vazados em sentimentos generosos. Urge dotá-lo também de uma substância econômica. (FONTOURA, 1948, p. 15-16)

O texto do chefe da delegação Brasileira, em sua saliência econômica, destacou novamente as diferenças de ânimos entre as nações latino-americanas e os Estados Unidos. Os latino-americanos delinearão a diferença estrutural entre as duas economias – exportações de matérias-primas umas; produtoras de artigos manufaturados, a outra – e evidenciaram que essas diferenças determinam contínuos desequilíbrios nas relações. De tal sorte, observamos que tão cedo aparecem em documentos diplomáticos jargões tipicamente atribuídos à influência da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), criada no ano de 1948 à revelia dos Estados Unidos, posto que a Cepal “era vista em Washington como uma “intrusa” nos assuntos hemisféricos ou então como defensora de ideias estadistas ou até mesmos socialistas [...] constituía uma instância que escapava ao controle a OEA e, portanto, da liderança mais imediata dos EUA.”⁶

Raúl Prebisch foi o responsável em aclarar aos governos e povos da região acerca da deterioração dos termos de troca e a problemática relação centro e periferia. Durante a

⁶ GOMES, D. C. et al. **O Brasil de JK**. 1º. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas CPDOC, 1991, p. 29

Assembleia Geral da Cepal, em Cuba, 1949, na cidade de Havana, Prebisch ostentou o ensaio: “O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas.”⁷

De acordo com a teoria econômica neoclássica, a divisão internacional do trabalho deveria, pelo menos em tese, beneficiar a ambos os lados. Mas, na prática, tratava-se de uma teoria escravocrata que desde o Século XIX vinha açoitando o desenvolvimento latino-americano.

Durante a Assembleia, Prebisch disparou:

[...] não havia espaço para a industrialização dos países novos. A realidade está destruindo na América Latina aquele velho esquema da divisão internacional do trabalho que, após haver adquirido grande vigor no século XIX, seguiu prevalecendo, doutrinariamente, até bem pouco tempo. (PREBISCH, 2000, p. 1-47)

O discurso pretende ruir a tal história de Portugal se especializar na produção de vinhos (e rolhas) e a Inglaterra se concentrar na produção de maquinarias. E, desse jeito, Prebisch, aquiesce que a industrialização, “ela não é um fim em si mesma, mas o único meio de que se dispõe para captar uma parte do fruto do progresso técnico e elevar progressivamente o nível de vida das massas.” (PREBISCH, 2000, p.81)

Prebisch (2000) demonstrou que de 1870 até a Segunda Guerra Mundial, a tendência da relação de preços no comércio internacional se moveu de forma adversa aos interesses da periferia.

Tabela 1 – Relação entre produtos primários exportados e os preços médios dos artigos primários da indústria importados

Período	Produtos industrializados (%)
1876-1880	100
1881-85	102,4
1886-90	93,3
1891-95	90,1
1896-1900	87,1
1901-05	84,6
1906-10	85,8
1911-13	85,8
1921-25	67,3
1926-30	73,3
1931-35	62

⁷ PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e um dos seus principais problemas. In: BIELSHOWSKY, R. **Cinquenta anos de desenvolvimento da CEPAL**. São Paulo: Record, v. 1, 2000.

1936-38	64,1
1947-47	68,7

Fonte: Prebisch, 2000, p. 81

Os termos de troca dos produtos primários se deterioraram no período entre 1876/1880 e 1946/1947 de 100 para 68,7, ou seja, a periferia precisou aumentar sua exportação de produtos primários em 45,6%, para ter acesso à mesma quantidade de bens industrializados. O centro agregou progresso técnico aos produtos manufaturados e, em plena fase ascendente do ciclo econômico, elevou o preço da mercadoria e não o reduziu, mesmo que tivesse observado um aumento substantivo de sua produção a custos baixos. Durante a fase ascendente, parte dos lucros se transformou em bônus salarial, haja vista a concorrência entre empresários e da pressão exercida pelos trabalhadores. Nessa lógica, a rigidez dos preços manufaturados e a flexibilidade dos primários tiveram como razão a maior influência sindical que elevou os salários na fase ascendente e os mantiveram na fase descendente. Não somente isso, lembra Boersner, “*esse fenómeno [...] afectó a los países latino-americanos en todos sus estratos. Tanto los empresarios nacionales, los trabajadores y las massas consumidoras, además de los gobiernos, sufrieron las consecuencias de esa relación injusta.*”⁸

Prebisch (2000) cravou no pensamento econômico a ideia que o Terceiro Mundo não lograria banir o subdesenvolvimento e sua dependência pelas vias liberais conservadoras, mas pelo dirigismo, ou seja, pela intervenção do poder político na vida econômica. A linha de ação visaria proteger a industrialização, fomentar a substituição de importações e, por conseguinte, gerar novas exportações. Ainda assim, os seus estudos de indicaram uma aflição com a propensão ao aumento do protecionismo agrícola internacional, afetando a exportação dos países latino-americanos, levando-o a frisar a importância do processo de industrialização.

Celso Furtado na obra “Desenvolvimento e Subdesenvolvimento”, de 1961, todavia, rompe com a ideia apreendida do imediato que encerrava a industrialização voltada para dentro como sendo guisa de superação do atraso.

Em suas palavras afirma que:

[...] o modelo de desenvolvimento industrial do Brasil, que se assemelhou inicialmente ao americano, veio a parecer-se mais e mais ao europeu da primeira metade do século XIX, à medida que o próprio país se industrializava e adquiria fluidez o seu mercado de trabalho. A consequência prática de tal situação foi que os salários reais nas indústrias tenderam a permanecer estacionários no decorrer de todo o desenvolvimento

⁸ BOERSNER, Op. cit., p. 201

subsequente. Tal tendência foi reforçada pelo tipo de tecnologia que prevaleceu em toda a primeira metade do século XX, orientada no sentido de poupar mão-de-obra. Encontramo-nos, assim, em face de uma situação em que convergem uma oferta totalmente elástica de mão-de-obra e uma tecnologia que poupa mão-de-obra. Ora, se os salários reais se mantiveram de maneira geral estáveis, no decorrer dos últimos decênios, o mesmo tendo ocorrido na agricultura conforme indicaremos mais adiante – é que os benefícios da elevação da produtividade foram absorvidos pelos lucros. Parte desses benefícios terá sido chamada a si pelo Poder Público, cujas responsabilidades sociais aumentaram. Contudo, não há como desconhecer que o grupo empresarial absorveu uma parcela crescente do produto, o que explica a elevada taxa de inversão do setor privado no Brasil. (FURTADO, 2016, p. 225)

O excerto precipita o que mais tarde ficou conhecida como “industrialização subdesenvolvida”, ou seja, a industrialização avançou na periferia, contudo foi incapaz de dividir seus frutos, ou melhor, os ganhos da produtividade pela massa dos trabalhadores através de melhores salários. Nesses moldes, “[...] vem a ser o mesmo que afirmar que todo desenvolvimento se faz com elevado custo social”⁹ Por esse ângulo, a industrialização não se consolidou como o dínamo do desenvolvimento em sentido lato e frustrou as perspectivas desenvolvimentistas que Furtado já colocava na ordem do dia em plena era do desenvolvimentismo.

A política econômica de Dutra guardava coerência com valores e concepções que, segundo os interesses e formulações das grandes potências ocidentais, deveria anuir a nova ordem econômica internacional, ou seja, zelar pela primazia do livre comércio, do *laissez-faire*, da ausência do Estado na vida econômica e da liberdade de atuação do capital estrangeiro. Nessa perspectiva, a economia brasileira deveria ser essencialmente agrícola, devendo concentrar-se na produção de bens primários para a exportação, e os produtos resultantes de uma tecnologia industrial de ponta e dependente de investimentos maciços deveriam ficar por obra da importação ou aplicação de capitais estrangeiros. Para Gerson Moura (1986) operou-se uma volta de cento e oitenta graus na política de estímulo à industrialização e da presença do Estado em setores vitais, traço marcante do primeiro governo Vargas, e o insumo basilar para viabilizar a industrialização, o petróleo, deveria alinhar-se a essa perspectiva. Além do mais, a sinergia dos militares brasileiros com as forças armadas americanas, desde 1942, afetou significativamente as posições nacionalistas e antimperialistas dos anos 30 e “o modelo de cooperação bilateral com os Estados

⁹ FURTADO, C. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2016, p. 226

Unidos durante a guerra, que aparentemente se fundava na noção de Brasil aliado especial, parecia promissor também para o pós-guerra.”¹⁰

O debate sobre o petróleo, contudo, não se restringiu ao chão da caserna - “o Clube Militar” – e a controvérsia não podia mais ser inquirida nos porões das comissões governamentais ou distante do escrutínio da opinião pública, como ocorria no Estado Novo. Não somente existia um parlamento ativo, mas também uma imprensa livre que por longo tempo ficou agrilhoada. Na verdade, a questão do nacionalismo econômico, implícito no tema do petróleo, produziu eco dentro e fora do Clube Militar, emergiu pelo interesse de jornais, dos movimentos estudantis universitários com fulcro em Diretórios ou Centros Acadêmicos, nas Uniões Estaduais de Estudantes (UEES) e da União Nacional dos Estudantes (UNE), levando a bandeira “O petróleo é nosso!”. (MOURA, 1986, p. 61-64)

Na mensagem ao Congresso Nacional, de 1951, Getúlio Vargas apontou para vários dilemas da economia do país e anunciou medidas destinadas a resolvê-los ou senão direcioná-los para sua possível solvência. Nessas medidas, destacaram-se os problemas da energia, basicamente, o carvão, o petróleo e a eletricidade, o reaparelhamento do sistema nacional de transportes, com metas específicas voltadas para o desenvolvimento de ferrovias, rodovias e portos.

Sobre o petróleo, tudo fazia crer que a volta de Getúlio ao Catete iria modificar o seu panorama incerto:

No Brasil, as jazidas de petróleo constituem patrimônio nacional. O país que, possuindo esse patrimônio, permite seu controle por empresas estrangeiras, aliena sua independência. [...] Falemos claro: o que é imprescindível à defesa nacional, o que constitui alicerce de nossa soberania não pode ser entregue por brasileiros a estrangeiros, deve ser explorado por brasileiros, com organizações predominantemente brasileiras e se possível com alta porcentagem de participação do Estado, evitando desse modo a participação sub-reptícia de monopólios ameaçadores (MOURA apud VARGAS, 1986, p. 76-77)

A ideia de Getúlio era criar uma solução que permitisse ação imediata para atender a grande demanda do consumo de combustíveis no país e a chave para o problema seria a criação de uma empresa não entravada por peias burocráticas, como o CNP; essa empresa, que se designaria Petróleo Brasileiro S.A (Petrobrás), seria uma companhia mista, admitiria capitais privados, porém agiria sob rédea do Estado. Seria uma espécie de *holding* cuja razão articularia a

¹⁰ Ibid., p. 36

atividade de outras empresas, subsidiárias e associadas, que operariam em diversas fases da indústria petrolífera. Nesse molde, que arrebataria recursos do Estado, de empresários nacionais e estrangeiros, deveria solver os problemas mais prementes ao “[...] reunir o montante de recursos necessários à instalação do programa inicial que se calculava seria o triplo do que fora necessário para instalar Volta Redonda; assegurar um quadro de técnicos habilitados, necessários à implantação do programa [...]”¹¹

O projeto mal tinha chegado a Câmara e recebeu, em janeiro de 1952, a primeira estocada, do Deputado nacionalista Eusébio da Rocha (PTB), que apresentou um substitutivo, deletando qualquer possibilidade de participação de capitais privados e estrangeiros, na exploração do petróleo. Vargas recuou de seu projeto conciliador com o capital estrangeiro a fim de não perder a base nacionalista. De certo, a briosa campanha do petróleo financiou o contrapeso que o permitiu suportar a pressão de Washington (governo e companhias) contra a solução nacionalista. Até mesmo porque, abrir mão dessa variável que “possibilitou aglutinação sem precedentes dos mais distintos tipos de pensamento político”¹² homologaria tão somente, na visão do Deputado Lobo Carneiro (PTB), “[...] a oportunidade esperada pelos trustes estrangeiros - especialmente a Standart Oil – para penetrarem no domínio da exploração e da industrialização do petróleo nacional.”¹³ . Assis Chateaubriand (PSD) e Plínio Pompeu (UDN), expoentes da oposição, na ordem, classificaram os nacionalistas de “índios”, e que se prevalecesse tal política de cunho nefasta, “logo os senadores estariam vestidos de tangas e carregando arcos e flexas”¹⁴, ao passo que “nosso petróleo ficará eternamente sepultado, se não houver auxílio do capital estrangeiro.”¹⁵

Juscelino Kubitschek dotou uma postura, sobremodo, favorável à entrada de capitais estrangeiros, privados e públicos, estabeleceu uma política cambial flexível ao permitir deslocamentos livres de entrada e saída de capitais privados, tudo, no intento de industrializar o país. A Comissão ou Círculo de Bilderberg criada, em 1954, objetivou harmonizar os interesses do capital privado excedente norte-americano, japonês e europeu e logrou facilitar a penetração

¹¹ Ibid., p. 80

¹² Para Moura (1986) a campanha do petróleo, em seu conjunto, abrangia um amplo espectro político-ideológico, positivistas e comunistas, entre outros. Motivações diversas agregavam lideranças tradicionais, partidos políticos, organizações populares, associações profissionais e grêmios, mas produziu como resultado um fato novo na superfície quieta do sistema político brasileiro pós-guerra: as manifestações de rua. Nos lembra ainda que no auge da campanha, surgiu até um concurso de rainha do petróleo, ganho por uma baiana.

¹³ Ibid., MOURA apud CARNERO, p. 81

¹⁴ Ibid., MOURA apud CHATEAUBRIAND, p. 86

¹⁵ Ibid., MOURA apud POMPEU, p.86

de capitais, tecnologias e a instalação de empresas ao redor do mundo subdesenvolvido. Mas, em relação aos capitais públicos estrangeiros a exequibilidade continuou remota.

Desde cedo, contudo, JK começou a explorar essa possibilidade junto a Washington, tendo em vista que, em sua primeira carta a Eisenhower, argumentou que:

O impulso presentemente tomado pela iniciativa privada teria de ser apoiado por um consistente esforço governamental para fortalecer a infraestrutura brasileira [...] Esta esperança de que [...] não nos faltará o apoio governamental americano indispensável para se materializem os empreendimentos em perspectiva [...] (MOURA apud KUBITSCHEK, 1991, p. 31)

Tentativa inútil. Eisenhower mantinha o mesmo “perfil baixo” de Truman em relação à América Latina. pois reinava a ideia de que, dada a liberdade de ação aos capitais privados norte-americanos, o desenvolvimento econômico da região seria um corolário natural, prescindido, portanto, de injeções maciças de recursos públicos daquela potência, semelhantes aos que ajudaram a Europa no pós-guerra. Para quebrar o desdém norte-americano “[...] JK lançou em 1958 uma vasta ação político-diplomática conhecida por Operação Pan-americana (Opa), cujo objetivo econômico explícito era o aporte de recursos em larga escala para os projetos de desenvolvimento na América latina.”¹⁶

Num contexto adverso, só um evento traumático poderia promover rupturas nas convicções de Washington e permitir modificação em suas receitas liberais de política econômica. Nos cálculos do governo brasileiro, a visita do vice-presidente Richard Nixon à América Latina, em 1958, constitui um evento *sui generis* que podia reverter o *status quo* das regras vigentes. Programada como exercício de relações públicas para expor aos vizinhos do sul as boas razões da política norte-americana para o continente, o giro de Nixon pela América Latina quase terminou num desastre. Para proteger o seu vice, insultado no Peru e atacado na Venezuela por uma multidão furiosa, Eisenhower mobilizou tropas para um eventual desembarque e seu regaste em Caracas.

Sobre o ocorrido, Boersner frisa que

[...] los dirigentes de la diplomacia norteamericana ignoraban la amplitud y intensidad del furor en América Latina [...]. Las escenas más violentas se desarrollaron en Caracas, donde todo el año 1958 se caracterizó por una situación de auge de las masas. [...] la avenida Sucre (que comunica la entrada a Caracas desde el aeropuerto con el centro de la ciudad, y que bordea barrios populares y pobres) el vicepresidente Nixon y su esposa fueron rodeados por una muchedumbre furiosa y amenazante. Los manifestantes golpearon el automóvil en el que los Nixon viajaban y

¹⁶ Ibid., p. 31

escupieron sobre sus vidros. [...] La experiencia de Nixon en Caracas sirvió para un análisis da política latinoamericana por parte del Departamento de Estado. Christian Herter y sus adjuntos llegaron a la conclusión, acogida por Eisenhower, de que la política de apoyo a los dictadores había sido un error. La defensa del “mundo libre” debía hacerse con base en ciertas reformas democráticas más que actos repressivos. Se trataba de una autocrítica de buena fé, pero que desconoció los factores básicos e históricos que habían provocado las reacciones antinorteamericanas en América Latina. [...] caracterizado por la concentración del poder en manos de consórcios monopólicos y por la explotación de los países subdesarrollados por centros industriales y financeiros dominantes. (BOERSNER, 1996, p. 204)

Valendo-se da ocasião, o empresário e conselheiro de JK, Augusto Frederico Schmidt, propôs ao presidente o pronto envio a Eisenhower de carta na qual sugeria que os incidentes deveriam ser postos a serviço de uma revisão fundamental da política de entendimento no hemisfério. A carta a Eisenhower foi “o grito de alerta contra a guerra fria que já começa a apresentar seus primeiros sintomas em nosso continente, deve conduzir a um exame de consciência coletivo [...]”¹⁷ No mais, a carta revelou a mesma preocupação com o subdesenvolvimento, cuja eliminação seria o maior serviço prestado ao ideal do Pan-americanismo. Na ocasião em que países rivais ao sistema democrático estariam, quiçá, desfrutando índices portentosos de crescimento, “era a época do lançamento do Sputnik e das fanfarrônicas de Kruschev de que enterraria os capitalistas no seu próprio terreno da competição económica.”¹⁸

A interpretação que colou nos anos seguintes a JK, veiculada pela UDN e pelos economistas mais ortodoxos, como Eugênio Gudim e Octavio Gouveia de Bulhões, era que os “anos dourados” assemelharam-se a um Encilhamento, dada a elevada taxa de investimento do Estado brasileiro e o ritmo acelerado de crescimento económico. (LEOPOLDI, 1991, p. 71). Fiel ao seu mote de campanha, de “50 anos (de progresso) em 5”, JK, após sua posse, instituiu, pelo Decreto nº 38.744, de 1º de fevereiro de 1956, o Conselho do Desenvolvimento, diretamente subordinado ao Presidente da República, que se constituiu no primeiro órgão central de planejamento de caráter permanente no Brasil. Fazendo uso do conceito de “pontos de germinação”, cujas raízes remontam à criação do BNDE, e com o objetivo de viabilizar a identificação de setores que, adequadamente estimulados, poderiam ensejar capacidade de crescimento, para atender à necessidade de ampliação de setores de infraestrutura básica, notadamente nas áreas de energia e transportes, previamente apontados como “pontos de

¹⁷ RÍCUPERO, Op. cit., p. 381

¹⁸ Ibid., p. 381

estrangulamento”, o Conselho de Desenvolvimento elaborou um conjunto de 30 objetivos específicos, distribuídos segundo cinco setores, denominado Plano de Metas.¹⁹

O Setor I (Energia) contemplou da meta 1 a meta 5, e o II (Setor de Transportes) albergou metas 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 12, já o Setor IV (Setor de Indústrias de Bases) circunscreveu a meta 19 a 29. Coube ao Setor III (alimentação) e V (Educação) atingir a meta 13 a 18, e 30, respectivamente. Vale frisar que os recursos envolvidos, longe de suportarem precisão exata, variaram entre 7,6% do Produto Interno Bruto (PIB) em 1957, e 4,1% em 1961. O financiamento do plano deveria ser estabelecer concomitante à sua própria execução, não previamente (como seria o mais natural), quiçá foi uma estratégia para evitar resistências por parte do setor privado. (FARO e DA SILVA, 1991).

Os investimentos programados para o período 1957-61, agrupados segundo os cinco setores básicos e a preços de época, são transcritos a seguir:

Tabela 2
Investimentos programados
(1957-61)

Setor	Custo Estimado dos bens e serviços				Proporção (%)
	Nacionais Cr\$ bilhões	Importados		Total Bilhões	
		US\$ milhões	Cr\$ bilhões		
Energia	110,0	862,2	(44,3)	154,3	43,4
Transporte	75,3	582,6	(30,0)	105,3	,29,6
Alimentação	4,8	130,9	(6,7)	11,5	3,2
Indústria de Base	34,6	742,8	(38,1)	72,7	20,4
Educação	12,0	-	-	12,0	3,4
Total	236,0*	2.318,5*	(119,1)	355,8*	100,0

Fonte: Faro e Da Silva apud Lessa, 1991, p. 59 (adaptado)

¹⁹ Como bem observado por Faro e Silva (1991) foi fundamental o trabalho da Comissão Mista para o Desenvolvimento do Brasil – Estados Unidos (1949), pois sua principal contribuição foi a elaboração do conceito de “pontos de estrangulamento” como elemento nodal para identificar áreas prioritárias para impulsionar o desenvolvimento e mesmo interrompida de forma repentina, em 1953, a comissão lançou o que foi base instrumental para a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Assim, a partir dessa perspectiva, o Programa de Metas pôde visualizar a necessidade de investimentos nas áreas de geração de energia, transporte ferroviário e siderurgia e etc.

Os identificados “pontos de estrangulamento”, energia, transportes e indústrias de base, identificados pelo grupo Misto BNDE-CEPAL (1953), foram os setores que mais receberam aportes, num total de 93,4% alocados. Esse percentual demonstra, por si só, que os outros dois segmentos incluídos no plano, alimentação e educação, não mereceram o mesmo desvelo dos primeiros.

Em 1965 a economia brasileira era 2,6 vezes maior que em 1950, esse aumento foi resultado de um crescimento médio anual de 6,7%. Entre 1956 e 1960, os Anos JK, esta percentagem média elevou-se a 8,1%, não mais porque, nesse período, as flutuações nas safras de café ainda repercutiam com intensidade sobre o PIB. Em 1956, a quantidade colhida de café foi 28,5% inferior à de 1955. A indústria, por sua vez, cresceu 6,0% no primeiro ano de JK e em 1958 a taxa de crescimento do PIB, em termos reais, alcançou os 10,8, percentual suplantado apenas no início dos anos 70 durante o “milagre econômico”. A alocação de maiores recursos para as metas de energia e transportes demonstrava a contiguidade dos formuladores do Plano de Metas em relação ao período Vargas, no que tange à necessidade de consolidar e ampliar a infraestrutura de suporte ao desenvolvimento industrial. Durante a década de 50, a estrutura industrial experimentou palpáveis transformações. De tal sorte, as indústrias líderes em 1950, produtos alimentares e têxteis, cederam dez pontos percentuais de participação a setores nascentes, como de material de transporte, impulsionado pela fabricação de automóveis, e o de material elétrico. Durante os “anos dourados”, enquanto os dois primeiros cresciam a taxas médias anuais de 5,6% e 3,7%, respectivamente, os outros dois, naquela ordem, expandiam-se 30,6% e 2,4%. (FARO e SILVA, 1991, p. 63-64)

No final de 1960, as 11 fábricas que compunham a indústria automobilística, somadas, tinham capacidade para produzir 215 mil unidades, em turno único de trabalho, com um índice de nacionalização de 98%. A arrancada do setor pode também ser dimensionada através do grau de diversificação da produção. Ao término da gestão de JK, eram fabricados 11 tipos de caminhões médios, leves e pesados; seis tipos de automóveis de passeio, três tipos de jipes; quatro tipos de utilitários e três tipos de ônibus. A extensão da rede rodoviária pavimentada foi quadruplicada durante JK. É certo que a rede contava com ínfimos 3.133 km em fins de 1955, mas não é menos verdade que o descaso com as estradas de rodagem condenaria ao fracasso a meta de implantação da indústria automobilística. Findo o período de JK, a pavimentação das rodovias prosseguiu em andamento acelerado. Entre 1960 e 1965, a extensão passou a patamares de 13.257 km para

26.546 km. A reboque, a capacidade de refino petróleo no Brasil, virtualmente inexistente no início dos anos 50, cresceu aos saltos, na medida em que novas unidades entravam em operação ou expandiam-se as já instaladas.

A refinaria de Ipiranga, no Rio Grande do Sul, em 1952, elevou a capacidade de 1.000 para 6.000 barris/dia. Em 1954 a refinaria Landulpho Alves, da Petrobrás, dobrou sua capacidade de 2.500 para 5.000 barris/dia. Ainda nesse ano foram inauguradas as refinarias de Manguinhos no Rio de Janeiro, e União, em São Paulo, agregando mais de 35.000 barris/dia à capacidade de refino do país. Ao final de 1955, com os 45.000 barris/dia adicionais da refinaria de Presidente Bernardes, em Cubatão, São Paulo, o Brasil já processava aproximadamente 100.000 barris/dia. Embora a única refinaria inaugurada durante o período JK tenha sido a de Manaus, com capacidade para 5.000 barris/dia, as ampliações das refinarias de Presidente Bernardes, União e Landulpho Alves foram metas bem-sucedidas do governo, que possibilitaram a duplicação da capacidade de refino do país. A dialética dessa política de refino de petróleo no Brasil foi a instantânea retração da importação de gasolina e demais derivados. No lugar desses produtos, o país passou a importar petróleo, cuja disponibilidade interna, foi, desde logo, complementada pela produção nacional.

Se se pode contestar quanto ao legado positivo ou negativo das políticas econômicas do período JK, mas há um consenso na análise do impacto provocado pelo “50 anos em 5” no Brasil. Para a Prof.^a do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal Fluminense (UFF), Maria Antonieta P. Leopoldi, o desenvolvimento industrial e a meta-símbolo, a construção de Brasília:

[...] puseram em evidencia novos tipos sociais. Nas grandes cidades surgiram os grãos-finos do café *society*, os *plaboy*s, os colonistas sociais, e o operário de macacão, símbolo da indústria de automóveis. No interior, surgia o candango, o migrante construtor de Brasília. Acompanhando as rodovias que se abriram então, ligando Brasília a Belém, Belo Horizonte a Fortaleza, iam os pioneiros das frentes de expansão, os pequenos agricultores que ocupariam o Norte do país, como também o Maranhão e o Piauí. As frentes agrícolas dinamizaram também os estados do Paraná, Santa Catarina, Mato grosso e Goiás. (LEOPOLDI, 1991, p. 94)

Logo após o fracasso da OPA, a “Aliança para o Progresso” – um *feedback* de Kennedy ao desiderato da revolução Fidelista – decaiu por parte de Washington a ideia de apoiar “fulgêncios Batistas” por toda região, iniciativa que, contudo, pouco impressionaria Jânio Quadros. Para Ricupero, “JK manteve-se, até o fim, sempre dentro do paradigma de colaboração com os Estados Unidos, [...] Jânio [...] passou a olhar além do horizonte da política

interamericana.²⁰ A PEI apoiava-se na crítica à bipolaridade como meio inibidor de possibilidades para o desenvolvimento.

Para Quadros, a atuação internacional do país deveria estar centrada na negação de fronteiras ideológicas e no arranjo de novos parceiros. Mesmo claro que a posição ideológica do Brasil era ocidental, ambicionava-se, sobretudo, manter uma equidistância entre os blocos ideológicos, sobressaltando que além dessa cisão histórica existiria outra que perpassava o mundo – a que divide o Norte, do Sul, nações desenvolvidas, de subdesenvolvidas. Ao mesmo tempo, a PEI buscou dar conta de interesses nacionais consubstanciados no desenvolvimento econômico e social, e das mudanças ocorridas na conjuntura internacional. Objetivou-se, portanto, romper o regionalismo do Brasil confinado à América Latina, circunscrito quase exclusivamente aos Estados Unidos e a Europa Ocidental, procurou se aproximar do Leste Europeu, da Ásia e da África.

À tentativa de o Brasil de barganhar o status de sua relação de dependência se deve a fatores internos, políticos e sociais:

Os anos 50 constituem a década de emergência das massas populares e segmentos médios no quadro de um regime democrático-liberal e de uma sociedade em acelerada urbanização. [...] a PEI visa à consideração exclusiva do interesse do Brasil, visto como um país que aspira o desenvolvimento e à emancipação econômica e à conciliação histórica entre o regime democrático representativo e uma reforma social capaz de suprimir a opressão da classe trabalhadora pela classe proletária. (VIZENTINI, 1994, p. 106)

Cuba ocupou a posição central de discórdia e divisão da política exterior brasileira, apanágio antes ocupado pela Inglaterra na questão do tráfico, Argentina de Rosas e o Paraguai de Solano López. (RICUPERO, 2017, p. 406) Pode-se ratificar que o frenesi devido ao reatar das relações com a União Soviética logo ingressou no domínio dos fatos, e mesmo após o golpe de 64, ainda sobre Cuba, os militares não voltaram atrás. Aceitava-se, pragmaticamente, a necessidade de coexistir e manter relações comerciais e diplomáticas com quaisquer nações de corte ideológico distinto. Ainda no regime militar, nos tempos de Geisel, a China Popular seria reconhecida como representante do povo chinês na ONU e seriam entabuladas relações diplomáticas com Pequim. Cuba, entretanto, restaria, até o fim, tabu intocável.

Às vésperas da reunião de Punta del Leste, os ex-ministros das Relações Exteriores, José Carlos de Macedo Soares, João Neves da Fontoura, Vicente Ráo e Horácio Lafer publicaram nota

²⁰ RICUPERO, Op. cit., p. 392

no *Jornal o Globo* pedindo a suspensão de Cuba da OEA. Em resposta, San Tiago Dantas reafirmou sua fé democrática e o princípio da não intervenção, portando-se opostamente ao isolamento.

San Tiago Dantas reiterou que:

[...] o rompimento coletivo das relações diplomáticas com o regime de Fidel Castro poderia contribuir para um afastamento ainda maior e levá-lo, cada vez mais, para a órbita socialista, produzindo, conseqüentemente, resultados opostos a que se desejava. [...] a questão cubana poderia sair da alçada interamericana, para tornar-se parte do conflito Leste-Oeste, excluindo-se, pois, a hipótese de uma ação moderada por parte dos demais Estados americanos. (CERVO e BUENO apud DANTAS, 1961, p. 22)

A posição de Quadros, segundo nota publicada no *Jornal o Globo*, em relação a Cuba tinha sido teórica, o ex-Chanceleres viam na crise uma possibilidade para a terceira Guerra Mundial. Dessarte, “o momento não era de cruzar os braços. Até pelo instinto de conservação têm as repúblicas americanas de tomar uma atitude que, sem ferir o princípio da não intervenção isole Cuba [...]”²¹ E, mais adiante, constatam que “não é lícito invocar o preceito da autodeterminação para justificar, sob a capa da neutralidade, o descumprimento de compromissos soberanos assumidos por todos e pelo Brasil.”²² No mais, as nações americanas juraram compromissos em mais de uma ocasião para com a Democracia: Bogotá (1948), Washington (1951), Santiago (1959) e San José da Costa Rica (1960).

San Tiago Dantas, nos autos da VIII Reunião de Consulta, iniciada em 22 janeiro de 1962, recalcitrou diante da obrigação de se enrijecer a democracia, apelou ao não chamamento do Tratado do Rio de Janeiro e reforçou que se não atingiria êxito frente ao comunismo sem luta contra o subdesenvolvimento. A ordem do dia em Punta de Leste, segundo Cervo e Bueno (2011), estava sob a égide da “não intervenção e autodeterminação”. Para os dois autores, “a atitude do Brasil de não acompanhar a política exterior norte-americana confundia-se com afirmação de soberania.”²³ E, aos ex-titulares da pasta, San Tiago Dantas, refutou-os de forma sutil: “[...] o ardor do jornalista às vezes pode parecer “braços cruzados” a ponderação do estadista se revela às vezes como linha eficiente de ação.”²⁴ A delegação, liderada por Dantas, opôs-se às sanções contra Cuba e, junto com Argentina, México, Chile, Bolívia e Equador, absteve-se da resolução que suspendia Cuba da OEA. De tal sorte, o ensejo pela solução

²¹ CERVO e BUENO apud MALAN, p. 361

²² Ibid., p. 361

²³ Ibid., p. 365

²⁴ Ibid., p. 409

diplomática aduz que “a intangibilidade dos princípios é a arma defensiva das nações militarmente fracas”²⁵ e, nessa ordem, o dilema se reverteu na proposta que ficou conhecida como a “finlandização de Cuba”²⁶.

Goulart chegou ao poder em momento no qual eram ínfimas, ou quase nulas, as chances de sobrevida na América Latina de qualquer político plugado à esquerda. (RICUPERO, 2017, p. 415). Assumiu sob o signo da “suspeição ideológica”²⁷ e do reformismo agrário de Jacobo Árbenz na Guatemala, a Salvador Allende no Chile, vinte anos depois, todos caíram sob os auspícios de idêntica e desfavorável correlação de forças. Vale lembrar, logo após a resolução da “Crise dos Mísseis”, Kennedy disse a JK que o Brasil preocupava mais que Cuba e á luz do memorando do Departamento de Estado enviado a Kennedy, especulava-se que a Goulart seria concedido “o razoável benefício da dúvida.”²⁸. Demais, ao assumir, restou a Goulart, os desequilíbrios econômicos gerados pelos encantos da industrialização substitutiva de importação: a inflação, uma crise social distributiva, déficit comercial, fruto de uma nova balança, agora rígida e altamente demandante de petróleo e seus derivados.

Na melhor hora Washington enviou ao Brasil Bob Kennedy, irmão do presidente, a fim de pressionar Jango. E, sobre as críticas a Goulart, num trecho do encontro, Bob foi sutilmente cutucado: “O antiamericanismo, por exemplo, não seria tanto apanágio do Partido Comunista, “relativamente pequeno”, e sim de forças populares bem mais fortes que objetam a muitos aspectos da política dos Estados Unidos no Brasil e na América Latina. [...]”²⁹ Na verdade, Bob Kennedy foi enviado em caráter sigiloso e tinha uma missão específica; “encostar o presidente João Goulart na parede, exigindo dele uma definição ideológica, e atraí-lo politicamente em troca de empréstimos [...]”³⁰. Ainda sob ordens do presidente Kennedy, tinha sido enviada ao Brasil, em outubro de 1962, uma equipe norte-americana chefiada pelo general William Drapper, para analisar a situação financeira do país. E, após encontros com empresários e autoridades de

²⁵ Ibid., p. 362

²⁶ Como bem explica Ricupero (2017, p. 407), o termo “Finlandização” remete a experiência da Finlândia, país que, embora contíguo a União Soviética, evitou seu domínio, mediante o compromisso de manter a neutralidade e não participar da competição da Guerra Fria, renunciando até os benefícios do Plano Marshall.

²⁷ VIZENTINI, P. F. **A política externa do regime militar brasileiro**. 2ª. ed. Porto Alegre : UFRGS, 2008, p. 23

²⁸ CERVO e BUENO, Op. cit., p. 381

²⁹ Ibid., p. 418-419

³⁰ Ibid., p. 16

governos, o grupo elaborou um relatório bastante controverso sobre a administração Goulart. Na ótica de Drapper “o Brasil está na iminência de uma catástrofe financeira.”³¹

A frágil situação monetária do Brasil demandava medidas a curto prazo, de cunho conservador, pois urgia planejar a estabilização, “combate a inflação”, em condições de crescimento sob a imposição e vigilância de Washington e do FMI. Goulart, por ocasião da abertura legislativa, em mensagem enviada ao Congresso em 15 de março de 1963, deteve-se longamente nas propostas do Plano Trienal. E uma das principais linhas adotada por Celso Furtado, pai do programa, era o combate ao déficit público, sob o diagnóstico de que o Estado estava cada vez arrecadando menos e era necessário “criar moeda” para honrar seus compromissos. No entanto, as decisões mais importantes do plano estavam atreladas à própria interpretação estruturalista realizadas pelo próprio Celso Furtado, onde desenvolvimento é projeto social subjacente.

O diagnóstico da sociedade brasileira demonstrava que:

O contingente da população afetada pelo desenvolvimento mantém-se reduzido, declinando muito devagar a importância relativa do setor cuja principal atividade é a produção de subsistência. Explica-se, desse modo, que uma economia onde a produção industrial já alcançou elevado grau de diversificação e tem participação no produto que pouco se distingue da observada em países desenvolvidos apresente uma estrutura ocupacional tipicamente pré-capitalista e que grande parte de sua população esteja alheia aos benefícios do desenvolvimento. (FURTADO, 2016, p. 172)

Não havia de se pensar em desenvolvimento e, por conseguinte, romper com o subdesenvolvimento, leia-se: o sucesso de Plano Trienal, sem a parcimônia do governo dos Estados Unidos e de organismos multilaterais junto à renegociação da dívida externa do país, bem como na cessão de novos créditos. A economia nacional carecia de importações razoáveis para manter a cadência desejável de crescimento e caso o governo brasileiro tivesse que utilizar divisas das exportações para liquidar os compromissos assumidos em gestões pretéritas, levaria a baixa inexorável de recursos destinados a recompô-las, uma bolha recessiva com efeito dominó seria inflada.

³¹ Dados apresentados por Loureiro (2011) revelam que a Missão Drapper diagnosticou um déficit externo do país estimado para 1963 em US\$ 900 milhões, mais da metade do valor das exportações brasileiras no ano anterior. E, Drapper propôs a intensificação de uma política “linha dura para o Brasil. Ou melhor, leia-se: o implemento de um fundamentado plano de estabilização e do desenvolvimento econômico, a resolução dos casos de expropriação envolvendo subsidiárias de empresas norte-americanas, e o mais importante, o fim da tropia de Goulart de se afastar da solidariedade hemisférica (PEI), e o cessar de vínculos com nichos comunistas nos meios sindical, político e militar.

San Tiago Dantas partiria para Washington, em março de 1963, para renegociar a dívida brasileira e angariar novos empréstimos. A frágil posição política de Goulart, acusado de “entreguistas” por setores da esquerda criava sérios constrangimentos a figura do ministro. Sobre os riscos de sua ida, “Dantas alertou a Herbt May que sua missão [...] só poderia acontecer se houvesse chances reais de sucesso na negociação, caso contrário ele seria obrigado a renunciar”³² Segundo governo brasileiro, em carta a Kennedy, o Plano Trienal seria “o único meio capaz de harmonizar a estabilidade econômica, a preservação da paz social, e continuidade democrática.”³³ E outros aspectos políticos viam na missão de Dantas “a última chance da democracia no Brasil.”³⁴

O resultado foi mediano,

[...] Kennedy consentiu na liberação imediata apenas de US\$ 84 milhões – e, mesmo assim, sob a condição secreta de a administração Goulart concluir a compra das subsidiárias da AMFORP. Os recursos restantes (US\$ 314,5 milhões) seriam distribuídos ao longo de um ano, e dependentes do desempenho brasileiro nos compromissos assumidos por Dantas. O Ministro da Fazenda também foi informado de que o governo Kennedy poderia rever os termos de seu auxílio econômico caso o governo Goulart não firmasse um *stand by* com o FMI até junho de 1963. (LOUREIRO, 2011, p. 17)

A concessão de recursos ao Brasil era, porém, condicionada a um programa “passo-a-passo” – um conjunto de medidas previamente destinadas a esgaçar as ligações de Goulart com a esquerda radical. A consecução de um rígido plano de estabilização (Plano de Trienal) e o pagamento de justas indenizações as empresas norte-americanas compunham pedaço de um rol de políticas impostas que Goulart deveria engolir. No início do ano de 1963, Goulart levou à cabo o pagamento de uma “justa indenização” à ITT e concordou com a assinatura de um polêmico memorando de entendimento com a AMFORP e, o mais importante, deu os primeiros passos para romper com os comunistas no meio sindical através da criação da União Sindical dos Trabalhadores (UST). O governo brasileiro atuava incisivamente a favor do êxito do Plano Trienal. Kennedy queria que Goulart cedesse em todos os aspectos antes que a ajuda internacional se fizesse sentir de fato.

O impasse foi rompido com o abandono do Plano Trienal e a radicalização política imposta por Goulart. Já em meados de 1963, o Ministro da Fazenda San Tiago Dantas é

³² PEREIRA, L. A “última chance”: o governo Kennedy e o Plano Trienal. **Associação Brasileira de Pesquisadores em História**, São Paulo, 2011. Disponível em: <<https://www.abphe.org.br/ix-congresso-brasileiro-de-historia-economica-e-10-conferencia-internacional-de-historia-de-empresas>>. Acesso em: 12 novembro 2022.

³³ Ibid., p. 14

³⁴ Ibid., p. 14

supostamente demitido e Furtado desliga-se do cargo de ministro extraordinário e retorna à SUDENE. Nesse ínterim, apesar de os apelos governamentais por uma “distribuição de sacrifícios”³⁵, quase todos os índices e metas do trienal já tinham sido desrespeitadas. A inflação ultrapassou o limite dos 25%, meta estipulada para o ano inteiro, houve desrespeito à contenção ao teto creditício imposto aos empresários nacionais e os salários sofreram reajustes aprovados pelo Congresso Nacional acima da margem prevista de 40%. (LOUREIRO, 2012, p. 2-16)

Basicamente, o empresariado possuía duas demandas: a política de estabilização era importante, mas não podia minguar o crescimento, então seria necessário manter as linhas de créditos ativos a taxas não menores que o crescimento da inflação e do produto nacional, sob pena de obstáculos ao desenvolvimento do país, bem como o exercício de repressão política do Estado sob reajustes salariais. Goulart era fortemente criticado pelas críticas dos empresários, pois a restrição de créditos vinha a favorecer empresas norte-americanas e era o motor da desindustrialização nacional, diziam eles. As organizações de trabalhadores, por seu turno, posicionaram-se desde o início de modo muito crítico e contra o Plano Trienal, em reunião realizada em São Paulo, no início de fevereiro de 1963, o Comando Geral dos Trabalhadores (CGT) reuniu líderes de Comandos Estaduais de Trabalhadores (CETs) com intuito de discutir as linhas do plano elaborado por Furtado, o resultado foi a publicação do “Manifesto à Nação”, entregue dois dias depois ao presidente João Goulart. O documento considerava a iniciativa “como mais uma política do governo que estaria tentando resolver problemas econômicos nacionais por meio da redução do poder de compra das massas assalariadas, e não mediante a extração dos “incalculáveis lucros” das elites.”³⁶

³⁵ Loureiro (2012) informa-nos que de setembro a dezembro de 1962, quando o Plano Trienal foi elaborado, o Governo Goulart demonstrou indícios de que havia no apoio dos atores sociais a saída para a aplicação bem-sucedida de seu programa de estabilização econômica. No geral, as autoridades salientavam, em encontros com líderes trabalhistas e empresariais, a necessidade de uma “distribuição de sacrifícios” entre governos, empresários e trabalhadores para vencer a inflação. Enquanto o governo se responsabilizaria pelo saneamento das contas públicas e pela contenção da oferta monetária, os empresários deveriam moderar os aumentos de preços e seus produtos – absorvendo parte dos custos decorrente das medidas de estabilização – e, os trabalhadores, deveriam ser mais complacentes quanto às demandas salariais.

³⁶ LOUREIRO, P. Uma difícil conciliação: empresários e trabalhadores no contexto do Plano Trienal. **História Econômica & história da Empresas**, São Paulo, 10 julho 2012, p. 128

1.2 1964: conquista do Estado e desenvolvimento na integração, meta para Amazônia e o “desfecho” de Iguaçú

O golpe desfechado contra as instituições em 1964 pôs fim ao breve ciclo democrático iniciado em 1946, alçou, portanto, a instituição militar à condição de força tutelar do Estado brasileiro. Alguns fatos daquela época merecem ser lembrados: a ascensão de Fidel Castro ao governo cubano em 1959, a fracassada tentativa de invasão da Baía dos Porcos em 1961 e a crise dos mísseis em 1962, ambos sob a autoridade de Kennedy. Para o historiador e jornalista Leonardo Trevisan (2000) esse acontecimento encerrou o papel tradicional exercido pelos militares, de moderadores, e inaugurou uma nova fase em que os castrenses passaram a exercer o pleno poder do Estado.

Como se observa na fala abaixo:

Bom, prisão de deputados trabalhistas muito aguerridos, de líderes sindicais e também de oficiais da “outra turma”. Quanto ao poder, de fato o governo caiu, a Revolução venceu [...] os políticos que ajudaram a conspiração, os udenistas históricos, sonhavam com um serviço rápido: os militares saem do quartel “destronam” Goulart, são cumprimentados efusivamente e voltam as suas funções [...]

Cedo bem cedo mesmo, os políticos acordaram do sonho, ou melhor, foram acordados. A revolução era militar, de comando militar antes de tudo. E se alguém ia voltar às funções seriam os políticos, para suas querelas infundáveis, pois, quanto ao poder [...] (TREVISAN, 2000, p. 131)

Os porquês para o golpe apoiaram-se na suposta esquerdização do Governo de João Goulart. Mas, substancialmente, seu declíneo encontrou na quebra da hierarquia³⁷, entre os militares seu maior ponto de inflexão: desta feita, para Trevisan (2000) “era o começo da despedida do poder”³⁸ Uma parcela considerável das lideranças radicais começou a usar a tropa para demonstração de força, um ano antes ao golpe, em 1963, o Ministro da Marinha, o Almirante Mota, deferiu ordem de prisão para o famoso cabo Anselmo, cujo anseio seria formar uma Associação de Marinheiros. Revoltados, marinheiros entrincheiraram-se na sede do Sindicato dos Metalúrgicos; os fuzileiros navais, comandados pelo Almirante Aragão, de

³⁷ Para Trevisan (2000) há de se pensar em duas dimensões sobre a queda de João Goulart, uma se refere às tensões naturais e complexas pertinentes ao tabuleiro político nacional. O radicalismo do presidente era contido pelo Congresso frente a sua maioria, dois terços pertenciam à UDN ou ao PSD, ambos adversos ao comportamento extremado de Goulart. Para o autor, as Forças Armadas assistiam impassíveis por acreditar que tudo seria absorvido pelo próprio jogo político, afinal de contas as eleições ocorreriam no ano seguinte – com a certeza absoluta de vitória para os conservadores. “Até que as coisas ganharam outra dimensão, e, atenção! a Revolução de 64 era filha desta outra dimensão: a quebra da hierarquia, valor sagrado para os militares.”

³⁸ TREVISAN, L. **O Pensamento Militar Brasileiro**. Eletrônica. ed. São Paulo: Ridendo Castigat Mores, 2000, p. 129.

posições radicais, e enviados para debelar a revolta, confraternizaram-se com os marinheiros amotinados e formaram um contingente de mil integrantes da Marinha. Goulart, assessorado por Darcy Ribeiro e Raul Ryff, demitiu o Almirante Mota e nomeou para o cargo de Ministro da Marinha o Almirante Paulo Rodrigues. O primeiro ato do novo Ministro foi de anistiar os revoltosos, as Forças Armadas acusaram a reação sob dois aspectos, e a hierarquia? E a disciplina? Ademais, o Clube Militar lançou seu manifesto: “As coisas tinham ido longe demais”³⁹, admitiu o próprio General Assis Brasil - Chefe da Casa Militar da Presidência da República.

Castelo nunca falou, explicitamente, em “alinhamento automático”, mas entendia que seria “necessário fazer a distinção entre os interesses básicos da preservação do sistema ocidental e os interesses específicos de uma grande potência.”⁴⁰ O seu projeto de governo induziu o Brasil a abdicar de suas pretensões ao *status* de potência, pois os interesses nacionais foram menos importantes que a unidade do hemisfério. Acatar a subordinação vertical implicou ascender ao cargo de aliado local, em que a liderança dos Estados Unidos seria exercida a um custo relativamente menor. Para Vizontini, “tais posturas lembram a chancelaria de Raul Fernandes durante os governos Dutra e Café Filho, onde dar aos Estados Unidos constituía um ato de dignidade, esperando receber algo em troca.”⁴¹

O que essa abordagem não levou em conta foi que, quanto mais o Brasil colaborasse, menos seria necessário ressarcir-lo:

No triênio 1964-1966, as exportações passaram de 1,4 a 1,7 bilhão de dólares ao ano, os investimentos e empréstimos externos não só não aumentaram, como até apresentaram decréscimo com relação aos anos anteriores, ao passo que o endividamento externo ascendeu de 3,9 para 5,2 bilhões de dólares. O balanço de pagamentos revela ainda que o Brasil se manteve como exportador líquido de capitais, porquanto recebeu um total de 1,3 bilhão de dólares em investimentos diretos líquidos, empréstimos e financiamentos, e remeteu 1,4 bilhão em juros, lucros, dividendos e amortizações. (CERVO; BUENO, 2011, p. 404)

À insatisfação brasileira pela modesta cooperação econômica despertou a preocupação de Washington, em relação ao enfoque dado pelo sucessor de Castelo. Um dia antes da posse de Costa e Silva, Brasil e Estados Unidos anunciaram a concessão de um empréstimo de 100 milhões de dólares, no quadro da contínua participação dos países na “Aliança para o Progresso”,

³⁹ Ibid., p. 127

⁴⁰ VIZENTINI, Op. cit., p. 37

⁴¹ Ibid., p. 39

destinados para apoiar os programas de desenvolvimento e estabilização do país. A rubrica do empréstimo revestiu-se de grande furor midiático, sendo subscrito, do lado brasileiro, pelo presidente Castelo Branco e pelos Ministros Otavio Gouvêa de Bulhões, Juracy Magalhães e Roberto Campos.

A aliança com os Estados Unidos e a força dos setores de direita dentro do novo governo colocaram Fidel em xeque. Apesar das pressões internas, e de haver setores do Itamaraty interessados na manutenção das relações com os países socialistas, o chanceler Vasco Leitão da Cunha, em reunião ministerial de 24 de abril de 64, reafirmou, a iniciativa do Brasil em não precipitar qualquer decisão quanto às relações com Cuba. O MRE não se livrou de críticas de grupos de direita e pró-norte-americanos, através de ataques explícitos à PEI e o suposto esforço de conservá-las.

O Diário de Notícias publicou no mês de abril um editorial, no qual o político Theóphilo de Andrade disparou contra a vacilação de não romper com Cuba:

Será porque o Itamaraty ainda não se adaptou ao espírito da revolução? Será ainda porque não fez o processo de dedetização que já preconizei, nesta coluna? Chegou o momento de pôr fim a esse *intermezzo* sórdido que consistia em colocar o Brasil no bonde comuno-afro-asiáticos com tanta subserviência que ainda depois da vitória da revolução a delegação do Brasil, chefiado pelo embaixador Dias Carneiro cometa para com Portugal a deselegância de abandonar o recinto ao subir à tribuna da Conferência Mundial de Comércio, o Ministro dos estrangeiros Franco Nogueira, somente porque os comuno-afro-asiáticos tomaram essa iniciativa. Esse desmantelamento do Itamaraty começou com Jânio Quadros, o homem que descobriu a África, no que foi assessorado pelo Sr. Afonso Arinos. Foram os dois que inventaram a Política Externa Independente. E a tal política continuada pelo Sr. San Tiago Dantas, que já tem um sentido mais claro das coisas, por sua independência não era por amor a África, mas por amor a Fidel Castro [...] Está na hora do Brasil repensar à altura as ofensas de Fidel Castro.⁴²

Sob o pretexto de haver entendimentos notórios entre Havana e grupos marxistas nacionais e a produtiva política de Fidel no continente, duas semanas após, em 13 de maio de 64, efetivou-se a quebra das relações. Segundo Vasco Leitão da Cunha, “o rompimento das relações com Cuba era resposta a causas ideológicas, sem ter havido pressão dos Estados Unidos.”⁴³ Doravante, a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Federal anulou a concessão de medalha da Ordem do Cruzeiro do Sul concedida a Ernesto “Che” Guevara pelo ex-presidente Jânio Quadros.

⁴² Ibid., apud ANDRADE, p. 40-41

⁴³ Ibid., apud CUNHA, 1994, p. 281

A customização deste projeto supunha um salto igualmente radical na política exterior do Brasil, a política exterior de castelista reposicionou os países subdesenvolvidos dentro do conflito Leste-Oeste, e anulando o enfoque Norte-Sul, reviveu “a dicotomia maniqueísta da Guerra Fria, para proclamar a necessidade de alinhamento do Brasil com os Estados Unidos, para evitar uma híbrida ineficiência.”⁴⁴ Nesses termos, nasce a conceituação de “realinhamento automático” com os Estados Unidos cuja expressão máxima foi a participação do Brasil na intervenção da República Dominicana.

Diante do exposto, Castelo dava as cartas:

No presente contexto de uma confrontação de poder bipolar, com radical divórcio de posição político-ideológica entre os dois centros de poder, a preservação da independência pressupõe a aceitação de um certo grau de interdependência, quer no campo militar, quer no econômico, quer no político.⁴⁵

Essa “correção de rumos” que foi batizada de “diplomacia da interdependência”, cujo objeto foi rechaçar os entusiastas da PEI, permitiu que os militares dessem motor à política do Estado castrense, sempre e claro, a serviço dos ideais da revolução. O embaixador em Washington Juracy Magalhães, em palestra na Escola de Estudos Internacionais da *American University*, ressaltou que “a política exterior brasileira assenta nos princípios da autodeterminação e não-intervenção e preza a sua independência, mas não uma independência com objetivos maquiavélicos e extorsivos [...]”⁴⁶, e, sobre o conceito de interdependência, o embaixador lembrou a afirmação do presidente Lyndon Johnson que “a situação nacional depende cada vez mais da situação internacional”⁴⁷. Desta feita, o interesse do Brasil deveria coincidir em “círculos concêntricos”, ou seja, em gradação, caberia a política externa frisar os interesses junto à América Latina, do continente americano e, por conseguinte, da comunidade ocidental.⁴⁸

A gradação foi delineada pelo chanceler Vasco Leitão da Cunha a partir da crítica clara ao globalismo da PEI e descreveu as direções em que a inserção regional brasileira iria se

⁴⁴ BARBOZA, M. G. **Na diplomacia, o traço todo da vida**. 4. ed. Brasília: FUNAG, 2020, p. 203

⁴⁵ BRASIL, PRESIDENTE (1964 -1967: HUMBERTO DE ALENCAR CASTELO BRANCO). Biblioteca da Presidência. **Solenidade de entrega de diplomas aos alunos que concluíram o curso especial do concurso de provas para a carreira diplomática**, 31 julho 1964. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/castello-branco/discursos/1964-1?b_start:int=40>. Acesso em: setembro maio 2021.

⁴⁶ VIZENTINI, P. F. **A política externa do regime militar brasileiro**. 2ª. ed. Porto Alegre : UFRGS, 2004, p. 34

⁴⁷ Ibid., p. 34

⁴⁸

materializar. Dito melhor, “esta correção consiste no estabelecimento de uma perspectiva de política do Rio da Prata, na América do Sul, no hemisfério, e finalmente voltada para o Ocidente.⁴⁹ O sucessor de Vasco, Juracy Magalhães, afirmou que a América Latina se constituiria “o nosso âmbito natural de comércio. E logo, é nosso dever “[...] integrar-se no mundo através e com a América Latina”⁵⁰ No plano econômico, as diretrizes se cruzaram com a estratégia liberal-imperialista. Para Vizentini, “o objetivo era dotar o mercado brasileiro de capital estrangeiro e ampliá-lo em suas ramificações “subimperialistas” na América do Sul.”⁵¹ Assim, o regime ungido acolheu o desejo de Washington e vislumbrou resolver o problema econômico de olho no exterior pela exportação de manufaturas e da intervenção estatal via realização de grandes obras de infraestrutura, transportes, energia e equipagem para as Forças Armadas. De fato, o capitalismo brasileiro se militarizou, “*algo no es ni accidental ni circunstancial, sino estructural.*”⁵²

O subimperialismo brasileiro, na voz de Zibechi: “*fue pregonada por miembros de la Escuela Superior de Guerra como o coronel Golbery do Couto e Silva. Su biografía es un suerte de síntesis de la alianza militar entre o gran capital y la elite militar [...]*”⁵³

Sua proposta foi tão sensível quanto frontal:

Alianza con Estados Unidos contra el comunismo, expansión interna hace la Amazônia para ocupar los “espacio vazios” y expansión externa hacia el Pacífico para cumplir el “destino manifesto” de Brasil. Por ultimo, el control del Atlántico Sur. Sostuvo que Brasil debía realizar un “canje leal” con el império, que se traducía en negociar una alianza bilateral na que entregaba recursos naturales y posiciones geoestratégicas a cambio de los recursos necesarios para que particepemos en la seguridad do Atlántico Sur, al que consideraba monopólio brasileño. Creía que el Atlántico Sur jugaba un papel similar al que jugo el Caribe en la expansión de Estados Unidos. (ZIBECHI, 2012, p. 25)

Uma das portas de internacionalização do capital abriu-se via projeto “Operação Amazônia” - um cabedal econômico-institucional gestado pelos Castelistas para viabilizar as bases do capital estrangeiro que buscava operar na Amazônia. Ademais, a necessidade de estimular as atividades econômicas e a ocupação humana naquele espaço tiveram o fim - “paradoxal” - de evitar a cobiça internacional.

Nessa ordem de ideias, Golbery serviu como ponto de partida:

⁴⁹ Ibid., p. 34

⁵⁰ MAGALHÃES, J. **Minha experiência diplomática**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1971.

⁵¹ Ibid., p. 35

⁵² ZIBECHI, 2012, Op. cit., p.24

⁵³ Ibid., p. 24

[...] 2º – impulsionar o avanço para noroeste da onda colonizadora, a partir da plataforma central, de modo a integrar a península centro-oeste no todo ecumênico brasileiro [...]; 3º – inundar de civilização a Hiléia (sic) amazônica, acoberto dos nódulos fronteiriços, partindo de uma base avançada constituída no Centro-Oeste, em ação coordenada com a progressão E-O segundo o eixo do grande rio (SILVA, 1967, p. 47)

Golbery alvitrou uma geopolítica de integração que albergou três frentes, quais sejam, articulando a base ecumênica, formada por Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte; também com as penínsulas Nordeste e Sul, e ao mesmo tempo fechar as vias interiores de penetração, especialmente na ilha amazônica. Logo adiante, deveria avançar para o Centro-Oeste e, por último, “inundar de civilização a hiléia amazônica” por bases avançadas no Centro-Oeste e através do eixo Leste-Oeste. A transferência para a capital se tornou um ponto de inflexão para a ocupação do interior do Brasil, pois a Amazônia distante do território inviabilizaria o projeto “Brasil, uma grande Potência”. Se por um lado Castelo pôs em rota um modelo de integração nacional do tipo centro-periferia, ou seja, Sudeste-Norte, Médici deu continuidade a estratégia adotando o tipo periferia-periferia, privilegiando o eixo Norte- Nordeste. Sendo assim, o marco desta distinção foi a construção da rodovia BR-203, a Transamazônica, ligando o Nordeste (João Pessoa) passando por Marabá e chegando à Lábrea no Amazonas.

A “Operação Amazônia” difundiu a ideia de um programa de aceleração do desenvolvimento para a região e, para tal, leis foram adaptadas, terras públicas foram postas a venda e recursos de governo cedidos a empresários brasileiros e estrangeiros para a implementação de indústrias e empreendimento agrários. A criação da Zona Franca de Manaus, a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e o Banco da Amazônia (BASA) representaram, assim como a transferência da capital para Brasília, um artifício geopolítico para potencializar o processo de interiorização. Os recursos naturais da Amazônia foram um *plus*, porém o capital barato para investimentos e as isenções fiscais se tornaram eixos de atração econômica.

Um álbum utilizado pelo historiador André Cutrim (2021) em seus estudos sobre a relação entre o desmatamento e a expansão da fronteira agrícola, fornece noção de como os militares lidavam com a Amazônia. A publicação de 1967, assinada pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e pelo governo do Pará, cujo governador nomeado pela ditadura foi o tenente-coronel Alacid Nunes, mais parece um portfólio para vender produtos, no caso, os rios, as terras férteis e os recursos naturais.

Sem meias palavras, a imagem diz tudo:

Figura 1: Mensagem da Amazônia, 1967

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ ...

PROCURADOR GERAL DO ESTADO
Dr. Ophir José Neves Coutinho

CONSULTOR GERAL DO ESTADO
Dr. José Maria Machado

DEPARTAMENTO DO SERVIÇO PÚBLICO
Sr. José Nogueira Sobrinho
Diretor

GABINETE CIVIL
Diretor de Expediente
Dr. Jacinto Marçal
Assessor de Relações Públicas
Sr. Ricardo Aurélio Vasques
Assessor de Imprensa
Sr. Aldo Almeida
Assessor Sindical
Zeferino Ferreira da Silva

GABINETE MILITAR
Ajudantes de Ordens
Capitão Francisco Ribeiro Machado
Capitão Mário Nazarene Lopes Rocha

SECRETARIO PARTICULAR DO GOVERNADOR
Sr. Eládio Bastos Ribeiro Malato

ENTIDADES AUTARQUICAS:

DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM (DERPA)
Dr. Alirio César de Oliveira
Diretor Geral

DEPARTAMENTO ESTADUAL DE AGUAS E ESGOTOS
Dr. Luiz Gonzaga Baganha
Diretor

INSTITUTO DO DESENVOLVIMENTO ECONOMICO SOCIAL DO PARÁ
Dr. Adriano Veloso C. Menezes
Secretário Geral

LOTERIA DO ESTADO DO PARÁ
Sr. Joel Guedes de Oliveira
Diretor-Presidente

MONTEPIO DOS PUNC. PUBLICOS DO ESTADO DO PARÁ
Dr. Alfredo Silva de Moraes Rêgo

SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA:

COMPANHIA PARAENSE DE ABASTECIMENTO (CIPAB)
Gen. Rubens Lúcio Vaz
Presidente

COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO PARÁ (COHAB)
Dr. Amiraldo Nunes
Presidente

CENTRAIS ELÉTRICAS DO PARÁ S/A (CELPA)
Dr. Irwaldir Rocha
Diretor Financeiro, no exercício de Presidência

FORÇA E LUZ DO PARÁ S/A (FORLUZ)
Dr. Edmundo Moura
Diretor, no exercício de Presidência

BANCO DO ESTADO DO PARÁ S/A
Dr. Fernando Calvis Moreira
Presidente

Mensagem da Amazônia

DO : Editor
AO : Homem de empresa brasileiro
ASSUNTO : Investimentos.

Prezado compatriota :

1. Venha investir na Amazônia. Nossas terras são férteis e tudo nelas é abundante!
2. Leis federais, estaduais e municipais oferecem ao homem de empresa brasileiro condições altamente favoráveis para participar do programa de aceleração do desenvolvimento da Região amazônica.
3. A SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA (SUDAM) e o BANCO DA AMAZÔNIA S/A. (BASA) estão à sua disposição para ajudá-lo a investir num dos muitos projetos em implantação: são empreendimentos industriais, agrícolas e pecuários disseminados na imensa extensão territorial que é a Amazônia brasileira.
4. Venha, pois, participar do desbravamento econômico da Planície Verde, através da OPERAÇÃO AMAZÔNIA.

Seja mais BRASILEIRO conhecendo melhor a AMAZÔNIA e ajudando a integrá-la definitivamente no patrimônio ativo nacional.

ALBUM
OPERAÇÃO
AMAZÔNIA

Fonte: Cutrim, 2021, p. 30

O destaque se deve ao Projeto Jari, do norte-americano Daniel Ludwig, milionário que, em 1967, angariou 200 milhões de dólares no BNDE para adquirir milhões de hectares de terras no Amapá e importar do Japão uma fábrica de celulose completa, além de uma termelétrica, e uma mineração de bauxita. Maior companhia florestal do mundo e mais ampla propriedade agrícola do planeta pertencente a uma só indivíduo, o Jari cobriu um total de investimentos próximo de um bilhão de dólares. Por suas dimensões e por ser controlado por um empresário estrangeiro, foi objeto de inúmeras críticas e denúncias no decorrer de sua existência. Por um lado, foi criticado como um projeto mal formulado e dirigido do ponto de vista gerencial; doutro,

foi visto como uma presença estrangeira indesejável no país e como uma ameaça à soberania nacional.

Aliás, sobre o incômodo:

Castelo Branco teve que prestar esclarecimentos sobre uma iniciativa de cooperação internacional, destinada à criação de centros de formação de pessoal, visando à solução de problemas científicos e tecnológicos das regiões tropicais úmida e árida do Brasil. O presidente declarou que a atuação de tais centros seria controlada pelo CNPQ, afirmando ser contra qualquer ideia de internacionalização da Amazônia. [...] o MRE afirmou, em nota oficial, não ter conhecimento de qualquer projeto de arrendamento, cessão ou contratação de áreas territoriais para a exploração e colonização por empresas privadas ou estatais estrangeiras, seja na Amazônia, ou em qualquer outra região do país. [...] Poucos anos depois o Projeto JARI seria instalado no país. (VIZENTINI, 1998, p. 51-52)

A “Operação Amazônia” não fez qualquer alusão aos interesses ou cuidados com os povos locais, principalmente os ribeirinhos e caboclos. O álbum foi uma amostra de um desenvolvimento à força. A figura 1 sequer menciona uma linha sobre as condições de vida de milhões de seres humanos que lá viviam, o objeto foi o desbravamento, como se fosse uma enorme “hiléia” sem gente. É nesse espírito que o Estado elegeu a região como uma área de ocupação prioritária, criando uma função indispensável que ajustou, regulou e forneceu condições de legitimação para o capital.

O golpe militar tinha como pré-condição o encaminhamento “técnico” das medidas de superação da crise econômica. Entenda-se, em apoio à “revolução” o Fundo Monetário Internacional (FMI) disponibilizou crédito de US\$ 125 milhões ao Brasil em troca de um pacote econômico de arrocho salarial, cortes no setor público e liberação de remessas de lucro para o estrangeiro. Dessarte, as imposições para o acordo foram incluídas no Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), elaborado pelos ministros da Fazenda, Octávio Gouvêa de Bulhões e, do Planejamento, Roberto Campos.

O arrocho salarial começou a ser imposto ao funcionalismo público ainda em 1964, com decretos e circulares que estabeleciam o reajuste pela média salarial dos dois anos anteriores. Em 1965, por meio da lei 4.725, a ditadura impôs as mesmas regras ao setor privado e passou a fixar o índice de reajuste, proibindo acordos entre sindicatos e empresas e a intervenção da Justiça do Trabalho. Outra lei, a 4.923, permitiu que os patrões reduzissem salários em até 25%, sob a égide de “dificuldades econômicas”. O economista Mário Henrique Simonsen, discípulo de Bulhões e

Campos, diria anos vindouros que a política de arrocho reduziu os salários em um quarto do valor entre 1965 e 1967.

É importante ressaltar que a sustentação da política salarial do PAEG encontrou grande vigor por conta do autoritarismo, mediante:

[...] atividades sindicais severamente reprimidas e as greves em atividades “essências proibidas” – e ao governo competia o julgamento da “essencialidade” – o poder de barganha dos sindicatos tornou-se praticamente nulo. As negociações diretas entre trabalhadores e empregados foram substituídas pela fórmula de reajuste fornecida pelo governo. [...] O índice de salário-mínimo real médio sofreu uma queda de sete pontos percentuais em 1965, e em 1966 foi novamente reduzido em outros sete pontos percentuais. Nos anos seguintes, os índices continuaram a cair, mas o ritmo da queda foi reduzido. (REZENDE, 1995, p. 217)

De acordo com Ricupero, a política salarial converteu-se no “aspecto mais perverso da estratégia econômica”⁵⁴ ao determinar a “fórmula” em que os reajustes não se fariam pelo pico e sim pela média aritmética do salário real dos últimos 24 meses, acrescida de uma taxa de produtividade e do resíduo inflacionário. Na pior das hipóteses, a fórmula era “a previsão invariavelmente subestimada, da inflação dos doze últimos meses seguintes [...]”⁵⁵. Desta maneira, usando o poder sobre os sindicatos foi possível fazer diretamente aquilo que a ortodoxia pretende conseguir através da recessão do desemprego, ou seja, solucionar o impasse distributivo através da redução da parcela salarial.

Os cortes no setor público foram feitos com o objetivo de reduzir a inflação de 46%, em 1964, para 10% no ano seguinte, mas o índice inflacionário de 1965 foi de 41%. Os efeitos recessivos do arrocho de salários e corte de despesas só iriam reduzir a inflação a partir de 1967. Revogar pontos importantes da Lei de Remessa de Lucros, aprovada em 1962 pelo governo João Goulart, era uma exigência dos Estados Unidos para dar apoio financeiro à ditadura brasileira. A lei de Goulart estabelecia um teto anual de 10% para as remessas de lucros das multinacionais instaladas no país. O limite foi revogado em 1964. Essa medida da equipe econômica da ditadura foi o pontapé inicial de um longo e profundo processo de desnacionalização da economia brasileira.

Pode-se dizer, portanto, que:

[...] o PAEG era um programa com diagnóstico e estratégia de combate à inflação bastante heterodoxos. [...] Tal diagnóstico fica mais explícito na descrição das bases do programa desinflacionário. A inflação brasileira era diagnosticada como “resultado da

⁵⁴ RICUPERO, Op. cit., p. 445

⁵⁵ Ibid., p. 445

inconsistência da política distributiva, concentrada em dois pontos principais: (I) no dispêndio governamental superior à retirada do poder de compra do setor privado, sob forma de impostos ou de empréstimos públicos; (II) na incompatibilidade na propensão de consumir, decorrente da política salarial e a propensão a investir, associada à política de expansão do crédito às empresas. (RESENDE, 1995, p. 215)

Enfatiza-se, o PAEG tratava:

[...] de um programa de acentuada importância da manutenção, ou de recuperação, das taxas de crescimento da economia. O combate à inflação estava sempre qualificado no sentido de não ameaçar o ritmo da atividade produtiva. A restrição do balanço de pagamentos era identificada como séria limitação ao crescimento. Para superá-la, o PAEG propunha uma séria política de incentivos à exportação, uma opção pela internacionalização da economia, abrindo-a ao capital estrangeiro, promovendo a integração com centros estrangeiros internacionais e o explícito alinhamento com o sistema norte-americano [...] (RESENDE, 1995, p. 215)

Segundo os formuladores do PAEG, Campos e Bulhões, toda a gênese da crise do crescimento econômico, do início dos anos 1960, era a inflação que, por seu turno, era explodida pelos excessos salariais e pela irresponsabilidade fiscal. O problema foi visto pelo prisma da demanda, admitindo-se que as tensões econômicas eram decorrentes dos gastos irresponsáveis do governo e dos trabalhadores. Em relação às propostas de estabilização contidas no Plano Trienal, embora haja a presença de forte similaridade com o PAEG, sem pretensões de exaurir a questão, pode se atribuir que às evidências históricas revelou tratamento diferenciado atribuído por Washington à administração Castelo Branco, sendo este fator indiscutível ao desempenho se ambos os planos. (VIZENTINI, 1998, p. 25)

No mais, o PAEG não representou uma continuidade do Plano de Metas, tampouco do Plano Trienal, pois, em outras palavras, não foi um plano setorial em busca de resultados quantitativos, fíncados por uma série de metas direcionadas à industrialização, como foi o primeiro. Também não possuía um viés nacionalista com a finalidade de realizar reformas de base, capazes de vencer “pontos de estrangulamento” de forma a criar focos germinativos da riqueza social, como propunha o segundo. À luz do pensamento furtadiano, cabe postular uma abordagem mais crítica do PAEG e, nesse sentido, podemos assertivamente inferir que o grande equívoco do programa econômico se concentrava no fato de os ministros terem interpretado o problema da inflação sob o escopo puro e simples da demanda, ou seja, a inflação era causada pelo aumento do consumo. Por isso adotaram uma diretriz ortodoxa que privilegiou reduzir o poder de compra da população através do “arrocho salarial”, da restrição do crédito, e aumento da tributação e etc.

Castelo atribuiu, ainda, singular importância à integração hemisférica, em discurso no instituto Rio Branco, anunciou que a orientação consistiria em “estreitar em todos os campos as relações com todos os países, [...]”⁵⁶ e aos países limítrofes, iria “esforçar-se para aumentar seus sistemas de comunicações e de transportes, de tal modo que as fronteiras passem a unir-nos efetivamente.”⁵⁷ Dessarte, a inserção da diplomacia na sub-região se apresentou demais intensa. Na Bolívia, a tônica das conversações não escapou ao selo econômico: a ligação ferroviária, o comércio da borracha e a dinamização do intercâmbio fronteiriço. Mas, as relações mais conturbadas foram estabelecidas com o Paraguai. Destaque para a concentração de tropas brasileiras na fronteira de Porto Coronel Renato, em junho de 1965, sob o pretexto de coibir o contrabando e guerrilheiros paraguaios.

O chanceler do Paraguai Sapena Pastor, ao visitar o Brasil, meses antes da ocupação, declarou que “a cooperação do Brasil com seu país configurava uma verdadeira antecipação da “Aliança para o Progresso”⁵⁸. Sob tensa agitação posta pela imprensa paraguaia, chegou-se ao acordo para a demarcação das fronteiras da região de Sete Quedas. Superadas as lides sobre a questão das fronteiras, viu-se a entrega nas relações entre os dois países, cujo clímax foi o encontro de chanceleres em Foz do Iguaçu e em Porto Presidente Strossner, nos dias 21 e 22 de julho 1966, onde foi assinado o documento Ata de Cataratas. O caráter idôneo do conflito foi objeto de análise de Vizontini, haja vista as excelentes relações existentes entre Strossner e os militares brasileiros, muito dos quais foram seus colegas quando estudou no Brasil, aliás, onde nasceu. Os sinais de afeto no âmbito ideológico-diplomático, rico na visita do chanceler acima, bem como na inauguração festiva da ponte internacional sobre o Rio Paraná, com a ilustre presença dos dois presidentes, foi meio para se questionar a crise.

Há evidências de certo jogo de cenas:

Uma hipótese a ser aventada seria as das necessidades políticas interna e externa do Paraguai, dando popularidade a Strossner ou permitindo a barganhar sua inserção regional (a diplomacia pendular referenciada por Barboza) entre Brasil e Argentina. Outro seria o interesse brasileiro de gerar um fato político (com a cumplicidade paraguaia) legitimado a desencadear uma ampla política de construção de barragens na bacia do Prata, apresentando-se como solução do conflito, sem gerar reação argentina. (VIZENTINI, 1998, p. 54)

⁵⁶CASTELO BRANCO, Op. cit., p. 114

⁵⁷Ibid., p. 114

⁵⁸Ibid., p. 53

A Ata de Cataratas selou o compromisso de ambos os governos em proceder um levantamento das potencialidades econômicas da região do Salto de Sete Quedas, particularmente, dos recursos hidráulicos com a finalidade em revertê-los em benefício dos dois países em regime de condomínios, sendo reconhecido ainda a cada um deles o direito de preferência para a aquisição desta energia a justo preço, de qualquer quantidade que não viesse a ser utilizada para o provimento das necessidades do consumo de outro país. Sem mais delongas, “tratava-se de uma medida que, convenhamos, era destinada a suprir as crescentes necessidades energéticas do Brasil.”⁵⁹ A diplomacia brasileira iniciou uma verdadeira intervenção cirúrgica no Cone Sul, de largo alcance político, ao consolidar uma definitiva aliança com o Estado paraguaio. De tal modo, a tensão legitimou uma das fontes da diplomacia castelista, “a doutrina dos “Círculos Concêntricos”, do General Golbery, que indicou, de dentro para fora, as prioridades brasileiras: Bacia do Prata e América Latina formavam o primeiro círculo, o hemisfério ocidental, incluindo os Estados Unidos, o segundo, e, finalmente, o resto do mundo compunha o terceiro. Mas, “[...] começava a delinear-se, no Sul da América [...] um conflito que ocuparia boa parte da capacidade de ação da diplomacia brasileira até pelo menos 1979 [...]”⁶⁰ Suscitada a princípio, pois, pelo Paraguai, a desavença propagou-se à Argentina, tão logo removida a dificuldade com Assunção.

1.3 “Brasil, uma Grande Potência”: emergência e subimperialismo, notas sobre Itaipu e a intervenção na Bolívia

Antes mesmo de tomar posse, enquanto Médici formava seu gabinete, alguns veículos de imprensa noticiavam planos de potência para o país: Na capa da revista *Veja*, estampa-se, “Garrastazu: Sua eleição, seus projetos, seus ministros”⁶¹. No seu interior, “[...] mais importante que a qualidade dos planos é o engajamento do povo num projeto nacional.”⁶² A equipe encabeçada pelo Ministro do Planejamento João Paulo dos Reis Velloso concebia um plano intitulado “Projeto Brasil, uma Grande Potência.” A meta era dar ao Brasil, em 1975, uma renda per capita de 2.000 dólares.⁶³ Ademais, a reportagem enfatizava que houve desencontros na

⁵⁹ VIZENTINI, Op. cit., p. 55

⁶⁰ RICUPERO, Op. cit., p. 449

⁶¹ GARRASTAZU: Sua eleição, seus projetos, seus ministros. *Veja*, Rio de Janeiro, outubro 1969.

⁶² *Ibid.*, p. 60

⁶³ *Ibid.*, p. 30

elaboração do projeto entre os dois pólos ativos, civis e militares, os primeiros foram criticados pelos segundos, lidos como módicos e pouco ambiciosos no trato do tema.

Médici passou a fazer uma clara distinção entre a política externa brasileira e a política internacional do Brasil. Desde o momento que se estabeleceu fê redobrada na possibilidade de o Brasil enquanto “individualidade histórica”, criou-se o *leitmotiv* oficial que levaria ao abandono dos sonhos multilaterais e das ilusões terceiro-mundistas do período Costa e Silva. A política externa revelava sua módica retórica que perfilava os princípios genéricos do direito dos povos, valorizava a igualdade soberana das nações, a preferência pelas soluções pacíficas das controvérsias internacionais, o direito da autodeterminação e o princípio da não-intervenção. De outra natureza, a política internacional impôs diretrizes práticas que determinavam a conduta brasileira face aos problemas particulares do mundo. Pois, naquela ocasião, “não se predominam vagos postulados do direito internacional, mas os critérios de racionalidade, o cálculo dos custos e dos benefícios, o valor instrumental das iniciativas e das omissões, tendo em vista o objetivo básico de potencializar e projetar o poder nacional”⁶⁴

Algumas linhas de continuidade com o governo de Costa e Silva, porém, resistiam. A ordem vigente continuou a ser definida em termos da firme tendência no sentido de congelamento do poder mundial, fruto da crescente aproximação dos Estados Unidos e da União Soviética. Do dito, contudo, era outra a solução que a chancelaria brasileira passava a ostentar: “Não se cogitava mais de lutar contra a bi segmentação Norte-Sul do mundo em termos de uma quixotesca aliança de subdesenvolvidos contra desenvolvidos.”⁶⁵

Redobrando o argumento, temos que:

Os ativistas do terceiro mundo tentam perpetuar uma divisão estranha e inaceitável entre os povos que fazem a história e aqueles em que a sofrem. O Brasil não pertence a esse grupo e nem acredita na existência de um terceiro mundo. (MARTINS, 1975, p.79 apud CARLOS 1974)

Se antes a “diplomacia da prosperidade” divisava a luta conjunta com os países subdesenvolvidos, a “diplomacia do interesse nacional” passou a prover as relações bilaterais como o mais conveniente e eficaz apetrecho diplomático para alcançar o mesmo fim. Desta monta, “começamos a constatar a ocorrência de mudança de grande vulto quando nos damos em conta de quanto avançou, durante o período Medici, a consciência de que o fenômeno de

⁶⁴ MARTINS, C. E. A evolução da política externa na década 64/74. **Estudos Cebrap**, Rio de Janeiro, n. 12, 1975, p. 78

⁶⁵ *Ibid.*, p. 152

exploração da experiência imperialista faz parte do funcionamento normal da organização capitalista do mercado mundial.”⁶⁶

Vejamos, pois, em que termos se expressou o Ministro das Relações Exteriores Gibson Barbosa ao fazer o balanço da primeira década do desenvolvimento na XLIX Seção do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, em julho de 1970:

Em nossa opinião [...] o saldo da década de 60 é um saldo de fracassos. A primeira década não conseguiu elaborar uma estratégia para o desenvolvimento; não conseguiu reunir os recursos necessários para o desenvolvimento, e não conseguiu provocar e motivar a vontade do desenvolvimento [...] a chamada década do desenvolvimento foi, na realidade, uma década de paradoxos. Os países ricos enriqueceram, e os países pobres se tornaram ainda mais pobres. (MARTINS, 1975, p. 82 apud BARBOSA, 1969, p. 143)

Quais foram os motivos que justificam a reviravolta frente aos resultados tão adversos de intenções calculadamente esperadas. As respostas só seriam alçadas pelos agentes que fossem capazes de remontar à “mitologia do inconsciente” que preside “as orientações políticas e as medidas tomadas em nível internacional.”⁶⁷ Do recôndito de preconceções mistificadoras, Gibson Barbosa (1969) destacou três: “a falácia do subdesenvolvimento autogênito”, “a falácia paternalista” e “a falácia gradualista.”

Em partes,

A falácia do subdesenvolvimento autogênito toma como ponto de partida a ideia que o mundo em desenvolvimento é uma unidade que existe em seu próprio interior, e que apenas coexiste como o mundo desenvolvido, sem se que verifique, entre os dois, qualquer inter-relação. O subdesenvolvimento teria acontecido, como outras coisas acontecem, por acidente geográfico ou histórico.⁶⁸

A falácia paternalista acredita que o desenvolvimento pode ser alcançado através dos laços especiais que ligam certos países desenvolvidos a certos países em desenvolvimento [...]⁶⁹

A falácia gradualística tem como coisa adquirida que o desenvolvimento é um processo de longo prazo [...] essa opinião não é mais que uma extrapolação da experiência dos países desenvolvidos [...] o erro aqui reside na ignorância de dois fatos importantes. O primeiro é que à época em que se iniciou a revolução industrial, não havia subdesenvolvimento relativo: havia somente subdesenvolvimento absoluto. [...] o segundo fato é que estamos testemunhando, hoje em dia, uma aceleração geral da história.⁷⁰

⁶⁶ Ibid., p. 81-82

⁶⁷ Ibid., p. 82 apud Barbosa, p. 145

⁶⁸ Ibid., p. 82 apud Barbosa, p. 145

⁶⁹ Ibid., p. 82 apud Barbosa, p. 145

⁷⁰ Ibid., p. 82-83 apud Barbosa, p. 146

As três falácias revelam que tipo de política externa poderia ser adequada para a sua superação. Nega-se, sobretudo, a divisão internacional do trabalho como sendo algo inexorável, uma rejeição aberta contra a imortalização da clivagem Norte-Sul. Assim, para Martins (1975, p. 830) a noção de que todos podem se salvar juntos não passava de um mero impulso emocional carente de qualquer compromisso racional com a lógica do interna do sistema, já que a condição de sua possibilidade seria a própria destruição do sistema da ordem capitalista mundial. O dique que conteve as divisões internas do regime castrense, coadunadas “a ideia-força que permitiu a formulação [...] no redobrado ato de fé de um Brasil grande potência”⁷¹ possibilitou a crença de que o país encurtava sozinho a distância que o separava dos grandes países capitalistas do Norte. Ao negar a falácia gradualista, Barbosa (1969) acreditava que o contexto habilitava o Brasil a saltar rapidamente da condição de potência média ao *status* de grande potência.

A “diplomacia do interesse nacional” atuaria respaldada pelos invejáveis índices de crescimento econômico auferido pelo Estado-nação. Almejava, pois, que o Brasil pudesse compartilhar seus anseios junto ao concerto dos fortes:

Mário Gibson Barbosa:

Consideramos que, à medida que uma país cresce, cabe-lhe uma parcela de decisão cada vez maior dentro da comunidade internacional, e não devemos deixar de usá-la em favor dos povos que, como o nosso, aspiram ao progresso [...] Nossa posição é, portanto, de ativa solidariedade com os países em desenvolvimento, competindo a nossa diplomacia estreitar o entendimento como os povos que travam conosco a dura batalha do progresso.

⁷²

A ressonância latino-americana a política de “potência ouvida no concerto dos fortes e respeitada naqueles dos fracos”⁷³ foi imediata e fez aflorar nos vizinhos um dobrado gosto de desconfiança. Sobretudo pela ênfase aferida a política da necessidade de ocupação efetiva do território brasileiro, vista como item indispensável para conquistar o fortalecimento do poder nacional. Assim, a consecução de projetos de colonização e aproveitamento econômico dos recursos da Bacias Amazônica e do Prata eram lidas como a liquidação das velhas teses geopolíticas da ESG, evidências cabais das pretensões subimperialistas de setores internacionalizados da burguesia.

Marini (1971) considerou o golpe de 64 como resposta a crise econômica que afetou o Brasil entre 1962 e 1967 e a conse intensificação da luta de classes. A ditadura militar era, por

⁷¹ Ibid., p. 83

⁷² BRASIL. **Relatório**. Ministério das Relações Exteriores (MRE). Brasília, p. 8. 1972.

⁷³ MARTINS apud FERREIRA, Op. cit., p. 86

assim dizer, “[...] *el instrumento y el resultado de un desarrollo de tipo capitalista de estado y subimperialista.*”⁷⁴ Para o autor, a expansão até os mercados vizinhos retratava a válvula de escape à crise, mas sua eficácia não seria possível sem aliança com o capital monopolista norte-americano, visto que a capacidade interna de poupança da burguesia nacional era muito débil e, nessa direção, impedia a instituição da renovação tecnológica industrial.

Nesse sentido,

El eje del esquema subimperialista está constituido por el problema del mercado. Para la industria de bienes durables, la crisis de los sesenta, se presenta como la imposibilidad de seguir desarrollándose en línea ascendente en base a un mercado interno insuficiente. Esto había llevado a los gobiernos anteriores, sobre todo al de Joao Goulart a insistir en la dinamización del mercado interno mediante la redistribución del ingreso. Los intentos de redistribución mostraron empero ser una mala solución para el gran capital [...] (MARINI, 1971, p. 1-2)

O projeto castrense estava longe de ser apenas simples marionete do Pentágono e do Departamento de Estado e a burguesia brasileira aceitou o papel de sócio minoritário em sua aliança com o capital estrangeiro e que a política externa da ditadura buscava uma combinação perfeita entre os interesses nacionais do país e a política de hegemonia mundial levada a cabo pelos Estados Unidos. (ZIBECHI, 2012, p. 33).

Para Marini (1971, p. 2), o destino da política econômica de Goulart caiu por dois motivos:

I - La redistribución (operando entre otros mecanismos, a través de alzas salariales) se reflejaba principalmente en el incremento de la demanda de bienes no durables, que el gran capital no producía o producía en pequeña escala, [...]

II - La redistribución afectaba duramente a la plusvalía de las empresas medianas y pequeñas, productoras de bienes no durables, restringiendo aún más su capacidad para absorber bienes durables.

O subimperialismo não é, contudo, um fenômeno exclusivamente econômico, entenda, não só exporta manufaturas como também capitais e, mais importante, entra na rapina pelos recursos naturais, matérias primas e fontes de energia. No país do futebol, “Pra frente Brasil”, parte dessa política de expansionismo brilha na pretensão de invadir o Uruguai no início da década de 70, na participação do golpe de estado de Hugo Banzer na Bolívia em 71, e no acordo de Itaipu firmado com o Paraguai em 73, dentre as ações mais exponenciais. Mas, o autêntico zênite que assentou o estado de tensões foi, deliberadamente, a eleição de Salvador Allende,

⁷⁴ MARINI, R. M. El Subimperialismo Brasileño. **Centro de Estudios Socio-Economicos Universidad de Chile**, Santiago, 1971, p. 1

candidato da Unidade Popular, em setembro de 1970, para o cargo de Presidente do Chile. A subida ao poder de um marxista na região representava para a Washington, e os conservadores latino-americanos, uma afronta à democracia liberal e punha em risco a estabilidade do hemisfério. (SPEKTOR, 2009, p. 33)

Quando Nixon e Kissinger chegam ao poder, em 1969, seus esforços eram de fazer reverberar a política de *delegação*⁷⁵, o Brasil de Médici era o preferido, “país-chave”, dentro do concerto regional sul-americano. Mas sua indicação obedecia superar alguns critérios internos frente ao resultado negativo da pesquisa elaborada por integrantes do Departamento de Estado Norte americano e alguns consultores externos. O *Interdepartmental Group for Inter-American Affairs* (IG/ARA) elaborou um relatório que para surpresa de Kissinger desacreditava o Brasil como viável grande potência. O especialista do *National Security Council* em América Latina, Arnold Nachmanof, a mando de Kissinger, revisou o relatório, e dado o impacto regional da chegada de Allende ao poder, desconsiderou o parecer. Para Spektor (2009, p. 33), restou claro que um dos principais elementos da estratégia de Kissinger era buscar apoio e cooperação do governo brasileiro para frustrarem a conquista de objetivos demarcados pelo governo de Allende. A democracia do Chile foi adulterada à pequenez de um só excerto: “Salvador Allende será deposto pelos mesmos motivos que João Goulart foi deposto no Brasil”⁷⁶. Os registros da conversa revelam Nixon oferecendo recursos ao Brasil, defendendo que os dois países tentem “prevenir novos Allendes e Castros”⁷⁷.

Os militares brasileiros entraram em alerta receando então a estabilidade política que abatia alguns países vizinhos - especialmente Bolívia e Paraguai – ao ponto de afundarem em governos influenciados pelo êxito dos socialistas chilenos. Contudo, a atuação da diplomacia brasileira nutriu nesses países, e na Argentina, a ideia-força de que o Brasil, apoiado pelos

⁷⁵ Segundo descrito por Spektor (2009), a política de *delegação* de Nixon e Kissinger deve ser vista como uma operação simbólica e de alto valor estratégico, o objetivo era outorgar aos “países-chave” um relevo especial na grande estratégia americana. Sua expressão política incluía a proclamação pública de “relacionamentos especiais”, o estabelecimento de comissões e grupos de trabalho bilaterais, intercâmbio de alto nível, cúpulas entre chefes de Estado, canais não oficiais de comunicação, troca de enviados secretos, assistência econômica e modernização das Forças Armadas. A partir daquilo que se fixou como a “Doutrina Nixon” a estabilidade internacional não partiria mais da ideia de uma parceria pragmática entre os Estados Unidos e a União Soviética, as duas superpotências globais da guerra fria. Os norte-americanos deveriam se aproximar não dos soviéticos, mas de atores regionais capazes de ajudar e fortalecer o sistema de alianças anticomunistas que Washington gerenciava em nível planetário. Desde então, o entendimento era que: “A arquitetura do todo dependia da solidez das partes.”

⁷⁶ BERALDO, P. Estadão. **"O Brasil trabalhou separado dos EUA para derrubar Aleende"**, 2020. Disponível em: <<https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,o-brasil-trabalhou-para-derrubar-salvador-allende-diz-pesquisador,70003479125>>. Acesso em: 10 janeiro 2021.

⁷⁷ Ibid., n.p

Estados Unidos, poderia se aventurar em pôr em prática intervenções armadas com fins preventivos. Uma cisma que se avivou mais ainda com a ida de Médici aos Estados Unidos, em 1971, atendendo ao convite de Nixon, ocasião em que este ao brindar em homenagem ao presidente do Brasil na Casa Branca declarou: “para onde for o Brasil, também irá o resto do continente latino-americano”⁷⁸

A obra de Ramiro Sánchez “*Brasil en Bolivia: lecciones de un golpe militar*” foi mais que um expediente acadêmico, vivifica uma crônica *ipsis litteris* das tensões cotidianas que abatiam a região:

La visita de Garrastazu a Nixon en diciembre de 1970, dejó clara la nueva estrategia de dominación del imperialismo sobre América Latina. En el momento em que se anuncia una crisis del capitalismo a escala mundial, con Estados Unidos como su centro hegemónico, perdiendo varios de sus frentes de sustentación en Asia, Oriente Medio, Africa y América Latina, nada mejor que delegar "responsabilidades compartidas" para asegurar la hegemonía sobre el área. (SÁNCHEZ, 1972, p. 8)

Não satisfeito, arrebatou: “*Nixon reconoció a Brasil como líder del Cono Sur y le ofreció una división de tareas: las ‘esponsabilidades compartidas’*. Por lo tanto, es hora de redoblar la vigilancia sobre los pasos de la dictadura fascista brasileña [...]”⁷⁹.

Poucos dias antes de Médici chegar a Washington, os uruguaiois tinham ido às urnas. A contenda era importante devido à Frente Ampla – uma coalizão do Partido Comunista uruguaio com ativista de esquerda e movimentos marxistas. Pesquisas de opinião mostravam que o candidato da Frente poderia abocanhar 25% dos votos. Mas, mais importante: a Frente estava indo muito bem na corrida para a prefeitura de Montevidéu, o cargo mais visível do país depois da Presidência. Na fala, “a frente levaria mais de 30 anos até eleger um presidente, mas a possibilidade de vitória em 1971 terminou polarizando a política uruguaia dramaticamente.”⁸⁰ À medida que a campanha caminhava, forças do governo e paramilitares, de esquerda e direita, acabaram absolvidas em um espiral de violência e brutalidade. O governo brasileiro assistia a contenda com apreensão, afinal de contas Médici se esforçava para varrer dentro do seu próprio quintal uma guerrilha urbana ligada à esquerda. Uma vitória da Frente no Uruguai poderia complicar o ambiente dentro do Brasil e, por conseguinte, germinar enormes implicações geopolíticas na região: “desde seu nascimento como nação independente, o Uruguai fora algodão

⁷⁸ SPEKTOR, M. **Kissinger e o Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2009, p. 60.

⁷⁹ SÁNCHEZ, R. **Brasil en Bolivia: lecciones de un golpe militar**. Santiago: Letras Ediciones, 1972, p. 8

⁸⁰ SPEKTOR, Op. cit., p. 52

entre os cristais – um Estado tampão entre as principais potências Sul-americanas, Brasil e Argentina.”⁸¹

Brasília e Buenos Aires viam os desdobramentos em Montevideu como uma questão de segurança nacional que facilmente poderia levá-los a intervir no país vizinho. À época denunciava-se a existência de planos militares - Operação trinta horas – que teriam por objetivo ocupar o Uruguai, de modo que esse não caísse nas mãos da oposição armada. Apesar dos desmentidos do governo brasileiro, o fato é que houve concentração de tropas na fronteira Sul do país e apoio por parte de órgãos da imprensa para o que considerou uma medida necessária de proteção da soberania nacional. Ademais, os Estados-maiores da vizinhança trabalharam com a hipótese plausível de intervenção brasileira.

A Bolívia também consumiu valedouro tempo do diálogo entre Nixon e Médici – “ocupando um terço do tempo da conversa”⁸². Em agosto de 1971 o coronel boliviano Hugo Banzer destronou o seu opositor Torres Gonzáles - um governo popular que havia nacionalizado companhias americanas com apoio de estudantes e trabalhadores.

Ramiro Sánches (1972) dá detalhes da queda orquestrada e denuncia as intenções brasileiras:

El 15 de agosto de 1971 llega a Bolivia una misión comercial brasileña con el fin de obter la conceción para explotar el yacimiento de hierro de Mutún – la mayor reserva probada del hierro da America Latina y la tercera reserva mundial sin explotar. Torres se decide a aceptar los convenios comerciales e financieros colaterales que proponian os brasileños, mas rechaza a conceción de la explotación del Mutún. [...] Dos días después, Torres anuncia al país la obtención de um crédito de 200 millones de dólares por la URSS para le levantamiento de una planta siderúrgica em zona del Mutún. Este gesto, junto com el pronunciamiento que realizaron un grupo de suboficiales y classes, llamando a conformar o Ejército Popular son los detonantes que sirven para movilizar a todos los aparatos subversivos. (SÁNCHEZ, 1972, p. 8)

Depois de Torres Gonzáles esfriar as pretensões brasileiras em Mutún, e dois dias antes do golpe, aterrissam em Santa Cruz de la Sierra - berço do movimento golpista – “*dos aviones de Fuerza Aérea Brasileña (FAB) que descargan cajones, presumiblemente contiendo armas.*”⁸³

A preparação para o golpe em Santa Cruz exigia dos sediciosos um amplo estudo de correlação de forças existentes no país, porquanto não se tratava de uma insurreição habitual, todavia de uma possível defrontação delongada que poderia evoluir a uma guerra civil. “*Las*

⁸¹ Ibid., p. 52

⁸² Ibid., p. 53

⁸³ SÁNCHEZ, Op. cit, p. 13

fuerzas Armadas estarían divididas, además, Torres, en diverso pronuciamientos, había prometido armas ao pueblo”⁸⁴. e “*la aviación, elemento principal en Bolíva para el equilibrio de las fuerzas, se mantendría fiel al gobierno.*”⁸⁵

O abrigo externo era, portanto, imprescindível para a consecução das estratégias do movimento golpista. Banzer e seus asseclas viajavam amiúde ao Brasil e a Argentina em busca de ajuda. Desse modo, “*una base de entrenamiento fue establecida en Paraguay y otra en lo departamento de Matto Grosso, território brasileño inmediato a la frontera*”.⁸⁶

Sobre o presumível descarregamento de armas brasileiras:

Los pasajeros del Lloyd Aéreo Boliviano, provenientes de Buenos Aires, que fizieron escala em Santa Cruz, día miércoles 18 de agosto a las 15:30 horas, asistieron al desembarco de armas y municiones de un avión de la Fuerza Aérea Brasileña. Un pasajero, que no quiso revelar su nombre por razones obvias, hizo por escrito al anterior denuncia al Ministerio del Interior del gobierno de Juan José Torres. (SÁNCHEZ, 1972, p. 15)

O padre Leo Silvano Girroto, um jovem sacerdote italiano, que era pároco em Alto Chipiriri, chega a Cochabamba e encontra grupo de civis armados atirando pelas ruas e estabelecimentos em um cerco à Universidade. “*Eran las milicias de la Falange en acción, cumpliendo una tarea de represión al Pueblo*”⁸⁷. O sacerdote franciscano, irrequieto, ao se aproximar com seu jeep ao um dos falangistas seu amigo, que levava de passageiro, comenta que tipo de arma o miliciano portava “*es una INA, dijo, metralletas de fabricación brasileñas*”.⁸⁸

O interesse dos militares brasileiros pela Bolívia era claro e, portanto, superava as contingências do momento:

Para entender el especial interés que los fascistas brasileños siempre han tenido en Bolivia, hay que tener en cuenta la visión geopolítica de la Escuela Superior de Guerra (ESG), que dirige la “estrategia” militar brasileña hacia América Latina. [...] Golbery Couto e Silva, el teórico de la geopolítica [...] Según este autor, Bolivia es una “prisionera geopolítica”, una vez que se encuentra enclavada entre sus vecinos latinoamericanos, sin una salida al mar.[...] (SÁNCHEZ, 1972, p. 19-21)

Demonstrando-se leitor afável de “*A Projeção Continental do Brasil*” - insigne obra do militar e geopolítico brasileiro Mário Travassos, - Ramiro Sánchez (1971) reproduz na íntegra trechos de seu pensamento:

⁸⁴ Ibid., p. 14

⁸⁵ Ibid., p. 14

⁸⁶ Ibid., p. 14

⁸⁷ Ibid., p. 15

⁸⁸ Ibid., p. 15

[...] que hace que los militares brasileños tengan especial interés en incluir al país del altiplano como zona estratégica, es su propiedad de ofrecer la viabilidad de una salida al Pacífico y comunicación con el Amazonas por el norte, y el Plata por el Sur. Además, la cuenca gasífera boliviana, así como su gran yacimiento ferruginoso, se encuentran medio paralelo al norte de Sao Paulo que es la más expansiva área industrial del continente. (SÁNCHEZ, 1972, p. 21)

A Bolívia e as ideias de Golbery:

Por su posición geográfica y sus fricciones internas, constituye una amenaza constante, puesto que está enclavada en la parte más vulnerable del territorio brasileño: el Brasil meridional y central.” Por lo tanto, asegura Golbery, “quiera o no, ese país tiene que “someterse” a los intereses brasileños y argentinos. (SÁNCHEZ, 1972, p. 20)

As relações com a Bolívia foram desafiadoras para o Brasil de Médici, tanto na esfera política quanto econômica. “Para não ceder terreno à Argentina, o governo brasileiro manteve uma relação satisfatória como o governo esquerdista boliviano, colaborando ao mesmo tempo com as forças domésticas e internacionais interessadas no golpe.”⁸⁹ É claro que a súbita mudança de governo no altiplano beneficiou a estratégia do Itamaraty, reinseriu, pois, a Bolívia na sua órbita de influência e neutralizou uma nação considerada chave no tabuleiro político do Cone Sul. Dias que se sucederam ao golpe, aportes financeiros de empresas brasileiras foram remetidos ao banco Agrícola da Bolívia, os créditos visavam conceder empréstimos aos agricultores de Santa Cruz de la Sierra para compra de maquinários e bens de utilidade do campo. O Banco do Brasil (BB) proveu uma quantia de 5 milhões de dólares ao governo boliviano, “*el Banco do Brasil también distribuyó cajitas de fósforo donde aparecía la sugestiva leyenda: “Bolivia cuenta con nosotros.”*”⁹⁰.

O Brasil de Médici experimentava um rápido crescimento econômico e, a fim de mantê-lo, necessitava, entre outras coisas, de abundante fornecimento de energia. Itaipu, além de estratégica, inseria-se nesse contexto. Mas sua implementação encontrava dificuldades principalmente pela pressão Argentina. A construção da usina albergava uma dupla negociação com o Paraguai e com a própria Argentina cuja situação interna era instável diante da constante trocas de governos, e na qual prevalecia uma visão estratégica ultrapassada que consistia, principalmente no receio do Brasil criar um pólo econômico de grandeza na região. O êxito brasileiro levaria, pois, as províncias pobres do norte argentino a gravitar em torno do novo gigante. No mais, diversos círculos de opinião, inclusive do ex-presidente Arturo Frondizi,

⁸⁹ VIZENTINI, Op. cit., 157

⁹⁰ SÁNCHEZ, Op. cit., p. 29

revelavam o temor de que o projeto modificasse o regime das águas do rio Paraná prejudicando os interesses de Buenos Aires.

O presidente da Argentina, Lanusse, viajou pela América Latina em pleno debate sobre Itaipu para articular o isolamento do Brasil. Para complicar a situação, veio a frase de Nixon, acima citada, que despertaram uma infinidade de teorias que denotam o “subimperialismo brasileiro” ou “imperialismo por procuração” dentre outras mais de fértil imaginação. Assim, Buenos Aires labutou por apresentar projetos de resoluções em apoio à tese de que nos rios internacionais de curso sucessivo, os ribeirinhos de montante estão obrigados à consulta prévia aos de jusante antes de poder encetar obras que possam provocar prejuízos águas abaixo. Contrapunha o Brasil sob o argumento de que todo o país possuía direito de aproveitar seus recursos naturais sem ficar sujeito a demora excessiva de parte de vizinhos desde que não lhes causasse danos sensíveis. (VIZENTINI, 1998, p. 155)

Ao reafirmar que os projetos no Rio Paraná não criariam danos e regulariam o curso fluvial, com os benefícios a jusante, o Brasil mostrava-se disposto a fornecer informações e a oferecer compensação no caso de concretização de prejuízos. Nessa linha, Gibson Barboza logrou, antes do Tratado de Itaipu, um acordo sobre troca de informações com seu colega argentino MacLoughlin, durante a Assembleia da Geral da ONU, em setembro de 1972, porém o acordo teve vida breve, pois Lanusse não modificou a estratégia e continuou a apelar ao direito internacional, pois a entendia quão única alternativa válida para reger a atividade entre indivíduos, comunidades e Estados. A indignação da Argentina não alterou a postura brasileira que continuou a rejeitar o instituto da consulta prévia para a consecução das obras em rios internacionais. (RICUPERO, 2017, p. 465)

Após o fim do mandato de Lanusse, as fases de governo constitucional de Héctor Cámpora, Juan Perón e Maria Estela de Perón deram nova abordagem ao tema. Mas, de fato, foi com Perón que se promoveu uma distensão no relacionamento da Argentina com o Brasil, ele desistiu da política antiintegracionista que os governos militares haviam defendido até então - “a guerra dos papéis”, como chamou o dilema em torno da construção de Itaipu - e tratou logo de ganhar tempo e recompor o prestígio da Argentina. Perón entendia “*que lo fundamental era el aprovechamiento de los rios y no las normas que debian regularlo*”. Embora, o acordo Tripartite teria lugar somente em 1979, a “solução” diplomática de Itaipu constituiu a mais importante contribuição da diplomacia da era Médici, e uma das mais relevantes de toda a história da

diplomacia brasileira. Mas, o único aspecto a lamentar é “que não seja podido ou querido associar a Argentina a um desígnio que, se fosse trilateral, teria sido mais perfeito.”⁹¹

2. GEISEL E A POLÍTICA EXTERNA PARA O DESENVOLVIMENTO

2.1 O *éthos* do “Pragmatismo Responsável”, dilema nuclear e a inserção sub-regional

As circunstâncias da posse do quarto presidente do regime castrense, o general Ernesto Geisel, em 15 de março de 1974, foram aclaradamente distintas das do seu antecessor. O entusiasmo quanto às possibilidades de um crescimento econômico veloz que transformaria o Brasil em uma grande potência mundial, curto espaço tempo, *a posteriori*, sucumbiu. A sua indicação consolidou um momento *suis generis* de mudança dentro do regime por ser uma ruptura com a chamada “linha-dura”, representada nos mandatos de Costa e Silva e Médici, e um retorno de um representante da Escola Superior de Guerra (ESG) ao topo da política nacional.

O novo presidente deixou clara a conexão entre a política externa e a política interna desde o começo. Realizou, em 19 de março de 1974, sua primeira reunião ministerial para anunciar que abrandaria as regras do regime autoritário ao prometer uma liberalização “lenta, gradual e segura”. Sua expertise era “uma tentativa [...] de afrouxar as amarras sem perder o controle do ritmo e o alcance das mudanças.”⁹²

Quanto ao propósito da abertura:

Olhando para aquele momento do ponto de vista de hoje, a melhor analogia para a *abertura* parecer ser a Perestróica, processo de liberalização do regime soviético na década de 80. Geisel, assim como Gorbachov, falava em uma transição de um regime autoritário para uma nova situação não especificada, sem nunca mencionar a democracia como objeto final. (SPEKTOR, 2009, p.78)

O fundamento do projeto de abertura política respondia a critério de coerência de origens tanto estratégicas quanto estruturais. Do ponto de vista estratégico, segundo a percepção do general Golbery, a história política brasileira caracterizava-se por alternância de ciclos de centralização e descentralização. No entanto, era preciso encerrar o envolvimento dos quartéis com a política antes que estes sofressem um desgaste irreparável comprometendo as Forças Armadas como instituição. Posto isto, “o atual regime centralizante estava chegando ao seu limite, acreditava ser prudente antecipar-se aos fatos [...]”⁹³. A motivação estrutural para tal

⁹¹ RÍCUPERO, Op. cit., p. 465

⁹² SPEKTOR, Op. cit., p.77

⁹³ VIZENTINI, Op. cit., p. 198

projeto se localizava nas dificuldades econômicas em que o país estava mergulhado com a crise do petróleo. Desde 1973, aliás, o “milagre econômico” dava sinais claros de exaurimento, sendo necessário, portanto, proceder a descompressão política cujo objetivo era evitar uma radicalização seguida de explosão. Tratava-se de um projeto espinhoso que Geisel teria que administrar com cautela em meio às pressões da oposição e da linha dura. Dessarte, o governo precisava ganhar tempo para fazer seu sucessor e, simultaneamente, explorar a abertura como nova forma de legitimação.

Para Vizentini (1998) a política exterior de Geisel representou a forma mais desenvolvida do paradigma da diplomacia do regime castrense, contudo, afere-se que “[...] não partiu da estaca zero, nem tampouco constituiu uma ruptura profunda com os governos anteriores.”⁹⁴ Hurrell (2018) nos fala que a diplomacia brasileira começou a mudar a partir do final dos anos 1960 fruto de uma gama de fatores políticos e econômicos vivenciados dentro e fora do país. Ao que parece *“The elements of continuity between the Geisel period and its predecessors are therefore stronger than is sometimes suggested.”*⁹⁵

As relações com os Estados Unidos, em 1974, haviam modificado uma distância considerável da política de “interdependência” do período Castello Branco. Ao mesmo tempo é impossível esconder que Geisel estampou uma alteração de ritmo nas relações com os Estados Unidos e na política de diversificação, espalhada, sobretudo, para o Terceiro Mundo. Sobre o argumento, Hurrell (2018) é contundente: *“what we see in the Geisel period is the coming together of many of the ideas that had been developing over the previous seven years combined with a far greater determination to implement them in practice.”*⁹⁶ Esta determinação é uma resposta ao aumento do nacionalismo e autoconfiança do governo brasileiro em parte para desenvolvimentos no ambiente externo e, sobretudo, aos problemas econômicos cada vez mais vertiginosos que afetavam a economia do Brasil.

Segundo o novo chanceler, Antonio Azeredo Silveira, a política externa do Brasil no período Geisel poderia ser resumida nos conceitos “Pragmatismo”, “Responsabilidade” e “Ecumenismo.”

Nesse aspecto,

⁹⁴ Ibid., p. 197

⁹⁵ HURRELL, A. J. Geisel, Silveira and the Assertion of Independence. In: _____ **O Pragmatismo Responsável na visão da Diplomacia e da Academia**. Brasília: [s.n.], 2018. p. 381-436.

⁹⁶ Ibid., p. 382

A diplomacia brasileira de hoje considera o dinamismo da conjuntura internacional não como fonte de perplexidades conducentes à inação, mas como uma somatória de coincidências, convergências e contradições de interesses estatais que deve ser explorada de maneira pragmática e responsável, dentro de uma perspectiva ecumênica. (MRE, 1975, p. 7)

Quatro atributos principais se destacam tanto na retórica como, em certa medida, na prática da política do “Pragmatismo Responsável”. O primeiro representa uma política externa ativista. “As expressões comuns que mais refletiam a noção de ativismo eram “universalização”, “ecumenismo”, “diversificação de parcerias”, ou simplesmente “inovação”. Todas elas transmitiam um modo de operação ativista, apesar de implicitamente.”⁹⁷ Embora a ênfase no Brasil como uma futura Grande Potência fosse menos central do que sob Médici, e diminua no final do período Geisel à medida que os problemas econômicos do país se agravam, a crença que o Brasil tinha permaneceu e consolidou a base material para uma política externa mais independente.

No que diz respeito à assertiva:

Brazil is ever more able to participate in the affairs of the world as a ‘power’ with its own political weight, thanks to the success of its national development. Today, Brazil is increasingly able to assert its presence in the world and within the West. (HURREL, 2018, p. 383 apud SILVEIRA, 1978, p. 5)

Ilustrativo desta visão foi o fato de que a primeira parte do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979) fora intitulado “Desenvolvimento e Grandeza: o Brasil como Potência Emergente”⁹⁸. Araújo Castro, bem antes, havia santificado a visão comum entre diplomatas brasileiros, o elemento nodal e mais deletério à ascensão internacional do Brasil era o concerto entre as potências. Os *gullivers* do ocidente industrial, operando em conluio, fossilizavam a estrutura do poder mundial. Desse modo, a aliança entre o Norte capitalista e o bloco soviético cristalizava um sistema de dominação sobre o Terceiro Mundo, congelando a distribuição internacional de poder em benefício dos mais fortes. A *détente*, processo de aproximação entre os Estados Unidos e a União Soviética para mitigar as tensões inerentes à Guerra Fria, “era uma forma de neocolonialismo camuflado, as potências estavam, na realidade, aceitando tacitamente a existência de zonas de influência.”⁹⁹ Nessa linha, o Brasil estaria

⁹⁷ SPEKTOR, Op. cit., p. 71

⁹⁸ BRASIL. Biblioteca Digital do Ministério da Economia. **II Plano Nacional de Desenvolvimento**, 1975. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/24>>. Acesso em: 07 janeiro 2022.

⁹⁹ SPEKTOR, Op. Cit., p. 75

enquistado na periferia do sistema internacional sem envolvimento real na política externa dos fortes.

O chanceler Azeredo da Silveira, em 1974, oferecia uma nova avaliação. O sistema internacional não era, pois, mais um ambiente protegido por tabiques intransponíveis, havia oportunidades – limitadas, contudo, reais. Cabe a diplomacia brasileira realizar operações conscientes para “furar as cascas”¹⁰⁰ do sistema internacional.

Diferente da opinião majoritária em Brasília à época, na visão de Silveira, o sistema internacional era bastante manipulável:

[As nações do Terceiro Mundo] são países incaracterísticos que, possivelmente, em sua maioria, jamais poderão emergir da condição de objetos da história. Alguns países, entretanto, têm condições, por sua extensão territorial, importância demográfica e vocação histórica, para progredir em direção a etapas superiores da autonomia e autodeterminação. Tais países poderão ascender à condição de sujeitos e escapar à fatalidade de meros espectadores passivos, manipulados de acordo com a conveniência da Grande Aliança [ocidental] ... A existência das clivagens, entre os países da aliança e dentro de cada país do mundo industrial, poderá ser utilizada, com grande margem de autonomia, pelos países-chave do mundo em desenvolvimento [...] (SPEKTOR, 2009, p. 76 apud SILVEIRA, 1974)

No que tange ao caso brasileiro, Silveira é claro: “O Brasil é o país-tipo da categoria dos países insatelitizáveis.”¹⁰¹ O segundo atributo, embora a ênfase na política externa não sendo universal ou global tenha formado uma parte central da política externa de Médici – modula a determinação de pressionar para a diversificação máxima possível dos laços externos do Brasil, tornou-se ainda mais significativa. Dessarte, “Universal”, “ecumenical” or “multidimensional” recur in almost every statement describing Brazil’s foreign policy in this period.”¹⁰²

Seguindo o padrão das duas administrações pretéritas, os fatores econômicos são apontados como ponto nevrálgico da política de diversificação:

Let me just say that the extraordinary growth of the past decades was bound to have a considerable impact on the intensity and on the quality of our presence on the international scene [...] a pragmatic and ecumenical approach to foreign policy is to a large extent, a direct product of economic developments both within and without our boundaries. (HURRELL, 2018, p. 384 apud SILVEIRA, 1975, p. 2)

¹⁰⁰ Ibid., p. 75

¹⁰¹ Ibid., p. 76 apud SILVEIRA 1974

¹⁰² HURRELL, Op. cit., p. 383

Para Cervo e Bueno (2011): “A economia determinava a política externa, mas tinha no Estado o articulador do processo produtivo [...]”¹⁰³. Apercebido “desde Costa e Silva que o pragmatismo convinha à eficiência da ação, para ampliar sua autonomia e obter ganhos concretos.”¹⁰⁴. Na verdade, o signo do crescimento econômico tornou-se a viga mestra de sustentação do regime castrense. Mas, desde o fim de 1973, o “milagre brasileiro” demonstrava sinais de esgotamento: “O fim do modelo Médici anulava um dos principais instrumentos legitimadores do regime, o sucesso econômico [...]”¹⁰⁵

O terceiro atributo expõe a ênfase no pragmatismo. Para Cervo e Bueno (2011) o pragmatismo haveria de guiar-se pelas circunstâncias, sem admitir dicotomias e camisas-de-força. Então, deve ser uma política calcada na “*realistic verification of facts and a judicious evaluation of the circumstances*”¹⁰⁶ Sobre o *desideratum*, todas as alianças automáticas e princípios gerais devem ser rejeitados a favor de explorar oportunidades para obtenção do máximo de vantagem em curto prazo. Como narrado, essa ênfase no interesse nacional direto havia evoluído nos sete anos anteriores. O governo Geisel estava obcecado a pressioná-lo ainda mais. Um sinal bastante significativo desse anseio é o fim quase total das restrições ideológicas pela via da diversificação que aspirava acentuar mais as relações com países cujos sistemas internos revelavam um anátema para os militares. A dialética foi clara, o governo, bradou e acusou Frota¹⁰⁷, estava infiltrado por supostos comunistas. Segundo ele: “Silveira não escondia a sua idiossincrasia desfavorável àquelas nações que não exalavam odores socialistas”¹⁰⁸

Outro indício foi a disposição de aplicar a mesma abordagem pragmática às questões Leste / Oeste:

As regards the East/West conflict, we refuse to accept that national interests are necessarily contingent upon those of other nations. That is why we are trying, on the one hand, to demystify the argument that calls for automatic allegiance in the name of the overriding interests of the leading nations, and, on the other, clearly to identify and defend our national interest in each concrete issue that arise. (HURRELL, 2018, p. 385 apud SILVEIRA 1977, p. 71)

¹⁰³ CERVO e BUENO, Op. cit., p.414

¹⁰⁴ Ibid., p. 414

¹⁰⁵ VIZENTINI, Op. cit., p. 198

¹⁰⁶ HURRELL, Op. cit., p. 384

¹⁰⁷ Sylvio Frota era Ministro do Exército no governo Geisel, o principal modulador da chamada “linha dura” e ferrenho opositor da política interna de distensão. Quando tentou unir os militares sob seu comando para uma demonstração de força para com o presidente foi sumariamente exonerado. Como sublinha Spektor (2009), em suas memórias lembraria que “Silveira era apontado à socapa nos corredores no Ministério de Exército como homem de predileções esquerdistas”.

¹⁰⁸ SPEKTOR, Op. cit., p. 79

O adjetivo “responsável” parece ter sido adicionado por causa da sensibilidade à acusação de oportunismo. Nos termos a que se propõe: “A responsabilidade servira para proteger o pragmatismo do epíteto de antiético.”¹⁰⁹. A mais importante característica da nova política externa, e o quarto atributo, era a necessidade de flexibilidade. A abordagem moderada e restrita do Brasil às questões Norte / Sul e Leste / Oeste decorre, intrinsecamente, dessa linha de ação. O discurso programático da primeira reunião do gabinete de Geisel é sugestivo.

O “pragmatismo responsável” postava-se:

A serviço em particular, dos interesses do nosso comércio exterior, da garantia do suprimento adequado de matérias primas e produtos essenciais e do acesso de tecnologia mais atualizada [...] promovendo-se para tanto, com prudência e tato, mas com firmeza, as opções e realinhamentos necessários. (RICUPERO, 2017, p. 477 apud GEISEL, 1974)

Sensível ao tema, Hurrell (2018) é peremptório: “*Confrontation would lead to rigid polarization and polarization would restrict Brazil's freedom by forcing it to choose one side or the other.*”¹¹⁰

As palavras de Silveira autenticam o que foi dito:

The first great step we must take is to believe in the flexibility of the international order and in the possibility that, as our country develops, we can avoid the crystallisation of that order by diplomatic means. (HURRELL, 2018, p.385 apud SILVEIRA, p. 35)

As ações empreendidas no contexto internacional por Geisel-Silveira incitaram sérias tensões políticas e econômicas com os Estados Unidos, embora as divergências contribuíssem para moldar, durante esse período, uma tentativa de atuação autônoma do país no contexto das relações internacionais. Nesse lapso, a conjuntura interna nos Estados Unidos passava por instabilidade política em razão do conflito no Vietnã, onde suas forças armadas colecionavam sucessivas derrotas, e do escândalo de Watergate, que tornou público a espionagem republicana no Partido Democrata, levando o presidente Nixon à renúncia em 1974. Tais fatos geraram reflexos de fraqueza para Washington em sua imagem internacional, além de relativo declínio econômico criado pelo acirramento da concorrência com outras potências como Japão e Alemanha Federal.

O surgimento de novas oportunidades de atração comercial fez minguar o peso hegemônico dos Estados Unidos na economia do país, abriu brechas para a Europa ocupar

¹⁰⁹ VIZENTINI, Op. cit., p. 208

¹¹⁰ HURRELL, Op. cit., p. 385

parcela pivotal e confirmar, logo adiante, o distanciamento econômico-político, abrindo novo regime de relações com Washington. As mudanças brasileiras de posições referentes a temas universais, a condenação ao sionismo como forma de racismo e ao Apartheid na África do Sul, o reconhecimento de novos governos revolucionários de Guiné-Bissau, Angola e Moçambique, se localizam no *éthos* da política externa do “Pragmatismo Responsável” e acabaram por esticar a corda.

As relações entre Washington e Brasília esquentaram mais após as negociações teuto-brasileiras para o estabelecimento de acordo sobre cooperação no campo dos usos pacíficos da energia nuclear firmado em Bonn entre os dois países, em 27 de junho de 1975. A concreitude desse objetivo incluía a transferência integral da tecnologia atômica com a empresa alemã Kraftwerk Union (KWU) e, logo a seguir, dotaria o Brasil de autonomia para gerir o ciclo completo de tecnologia nuclear, incluído o enriquecimento de urânio e o reprocessamento do combustível. Recorrendo ao particular, Ricupero é claro: “[...] o acordo nuclear com Alemanha parecia, no início, encarnar melhor o espírito daquele governo: autoritário, altivo, desafiador em relação aos Estados Unidos, empenho em construir a base material e militar do Brasil, grande Potência”¹¹¹ Nesse tom, é bom revelar que o acordo tornou-se o pomo da discórdia com Washington, a potência do norte se posicionou claramente contra as pretensões da diplomacia brasileira, afinal, “o governo dos Estados Unidos [...] estava muito inquieto, por que o Brasil não assinara o Tratado de Não Proliferação, tinha um política externa autônoma, atritava [...] no comercio bilateral e nos foros multilaterais [...]”¹¹²

As alegações feitas por Washington encobriam vontades comerciais que se centravam na defesa dos interesses empresariais de um mercado marcado pelo alto rendimento para os fornecedores de material nuclear norte-americano. Isto é, o mercado, que conservava quase o monopólio, viu-se desafiado pela entrada de novos concorrentes no setor de energia e tecnologia nuclear, além, claro, do perigo de robustecer a auspiciosa indústria nuclear alemã. O Brasil já havia adquirido a tecnologia de forma restrita, sem a garantia de transferência plena através da encomenda de Angra I à empresa norte-americana Westinghouse em 1971, cuja operação dependia do provimento de Urânio enriquecido pelos Estados Unidos. A pretensão do Brasil em

¹¹¹ RÍCUPERO, 2017, Op. cit. p. 487

¹¹² CERVO e BUENO, 2011, Op. cit., p. 438

gerar energia elétrica a partir de uma usina nuclear estaria assegurada após o acordo, todavia a ambição brasileira de autonomia energo-nuclear, nestas condições, não estivesse garantida.

O fato incomodava à cúpula castrense cuja ambição era a transferência de todo o ciclo do átomo e sua posse definitiva, tema que passa a ser tratado pelo Brasil com máxima prioridade, principalmente, em razão do choque do petróleo de 1973, que impôs ao país a imperiosa necessidade de diversificar suas matrizes energéticas. Em 1974, a Comissão de Energia Atômica dos Estados Unidos impugnou a venda de urânio enriquecido a vários países, visando proteger seus estoques e obrigou as usinas nucleares alemãs a consumir o suprimento de urânio de suas reservas. O fornecimento também atingiria a usina brasileira de Angra I, em processo de implantação e, completamente, subordinada ao fornecimento de urânio enriquecido norte-americano. A postura desafiadora de resistência e enfrentamento às determinações de Washington para a defesa de seus interesses confirmava-se como interessante para ambos os países. Para a Alemanha, as potenciais reservas brasileiras de urânio representavam uma nova possibilidade de obtenção de combustível para as suas usinas atômicas, independente da disponibilidade norte-americana. Acrescente-se ainda, o valor extraordinário da compra de equipamentos e serviços na área nuclear pelo Brasil, e a possibilidade de aprofundar e consolidar a complementaridade política e econômica teuto-brasileira e ampliar a presença no mercado latino-americano.

A política externa aparecia como um vetor de um projeto que almejava autonomia em termos industriais e energéticos. E o projeto em tela tocava em área conflitiva. Nas palavras de Vizontini, “a rejeição do Acordo nuclear se situa muito além da luta para não perder o monopólio da energia nuclear [...] foi, na verdade, uma rejeição a uma tentativa de alterar divisão internacional do trabalho.”¹¹³ Nessa curva, conclui: “a independência na medida certa, existente no período Médici, agora avança o sinal.”¹¹⁴ A imagem de país do futuro que se desenvolvia e se industrializava depressa, com vistas a tornar-se brevemente um país de primeiro mundo, moldada durante o “milagre econômico”, desenvolveu a crença de que o caminho trilhado pelo país nos anos anteriores, potencialmente, o colocaria no grupo dos países mais desenvolvidos antes da virada do século.

¹¹³ VIZENTINI, Op. cit. p, 213

¹¹⁴ Ibid., p. 2013

Nesse ímpeto de “Brasil, uma grande Potência”, ergue-se novo impasse para gestão Geisel-Silveira, a desmontagem das acusações, principalmente, por parte da Argentina das suas pretensões imperialistas na América Latina, em especial na América do Sul. Para Vizontini, essa era buscada em termos econômicos e é inexorável, não precisava ser alardeada. No mais, afirma: “já no discurso e nas práticas políticas é contraproducente. Azeredo continua, a exemplo de Gibson, a rebater as acusações.”¹¹⁵.

A relação e tipo de aproximação que se busca com os países do Prata e de menor potencial relativo – Uruguai, Paraguai e Bolívia – é comercial e estratégica. As relações Brasil-Argentina foram bastantes mais quentes no período Médici que no de Ernesto Geisel. Desde agora, a questão a ser solucionada era o da conciliação de Corpus com Itaipu – “a liquidação da hipoteca do litígio”¹¹⁶ - e, para que o pêndulo se dirigisse para o pólo da colaboração, anos de desconfiança e acusações deveriam ser superados. Não estava mais em pauta a construção da usina de Itaipu, pois sua consecução era fato. A questão negociada por Geisel-Silveira era gerenciar a inter-relação constante entre a cota de Corpus - “tese da otimização”¹¹⁷ - e a flexibilidade de operação em Itaipu. A Argentina reivindicava para Corpus a previsão de uma reserva de 5 metros acima da cota concessível de 105 metros. Não haveria, portanto, contrapartida a Itaipu, na mesma proporção, em termos de turbinas que podia operar. Nesse estágio das negociações, a fim de não perder potencial, o Brasil preferiu atribuir a Corpus a cota de 105 metros, antes concedida à Argentina.

Embora sócios dos dois projetos, o Paraguai tendeu ao realismo e apoiou a ideia de “pássaro na mão”, ou seja, a usina de Itaipu, já em construção, de preferência a uma hipótese que poderia nunca sair do papel. Na condição de fiel da balança, colhiam os frutos da contenda, mas os laços com o Brasil não impediam os impasses. A diferença de ciclagem na construção de Itaipu, vez que a Brasileira era de 60 Hz e a Paraguai de 50 Hz explodiu as expectativas antagônicas. O Brasil peticionava para que o Paraguai alterasse sua frequência para a diminuição de custos que, conseqüentemente, afastaria o mercado guarani dos eletrodomésticos da teia Argentina. Esses inflamaram a oposição paraguaia defronte denúncias de condições “antiparaguaias” aceitas por Stroessner que levou ao Itamaraty aceitar nove unidades de Itaipu operando a 60 Hz e nove com 50 Hz. Gradualmente as condições mudaram para melhor.

¹¹⁵ Ibid., p. 227

¹¹⁶ RÍCUPERO, Op. cit., p. 493

¹¹⁷ Ibid., p. 493

No âmbito da chancelaria argentina, a substituição da antiquada influência da Marinha pela mais moderna Força Aérea minou a estratégia de “consulta prévia” e contribuiu para o enfoque pragmático, potencializado pela escolha do ministro brigadeiro Carlos Pastor. A indicação de Pastor foi friccionada pelo desejo do ministro da economia, Martinez de Hoz, de ampliar a colaboração econômica com o Brasil, cuja capacidade de construção de hidrelétricas e o suposto “milagre econômico” pretendia imitar. Geisel, por seu turno, sofria com os efeitos da crise do petróleo e medrou para uma postura mais conciliadora. O Acordo Tripartite Itaipu-Corpus assinalou o desfecho da disputa diplomática, travada ao longo do decênio anterior. Isso só foi viável porque o Brasil acolheu a redução do número de turbinas em Itaipu, de 20 para 18, e comprometeu-se ao pagamento de indenizações em caso de eventuais danos ao rio. Na mesma direção, Buenos Aires concordou em limitar a altura da barragem prevista para a represa de Corpus. (VIZENTINI, 1998, p. 229; RICUPERO, 2017, p. 465)

Argentina, Chile e Uruguai moviam-se da democracia para a ditadura militar no instante que o Brasil da distensão se propôs em sentido contrário. De tal sorte, à medida que crescia no Governo Geisel, e depois no Figueredo, a presença da oposição, tornava-se mais complicado para os castrenses viverem próximos às ditaduras sulinas. A maioria dos países andinos nutriam desconhecimento mútuo que alimentara na relação com o Brasil uma atitude de frieza. Era tão febril quanto na Venezuela dos anos do choque do petróleo, “orgulhosa de sua democracia de partidos modernos, contrastando com a oligárquica alternância de conservadores e liberais na política colombiana.”¹¹⁸ Com efeito, e sem sustos, o presidente venezuelano Carlos Pérez disparou críticas públicas à situação de direitos humanos no Brasil e ao acordo nuclear firmado com a Alemanha. No mesmo ano da fala, 1977, Pérez visitou o presidente Jimmy Carter, criando um mal-estar em Brasília e deixou a clara intuição que a visita não passava de um estado servil à política de Washington.

O Brasil propôs, logo a seguir, a tese de negociação para a criação do Pacto de Cooperação Amazônica, a princípio, bem acolhida pelos demais. Mas, a viva reação do país as declarações de Pérez faziam temer pela hipótese do fracasso da iniciativa. De acordo com Ricupero, o papel da Venezuela foi essencial e levou ao êxito, o “mais notável sucesso da diplomacia de Geisel na América do Sul.”¹¹⁹ No mais, Ricupero dispara: “no clima tenso entre o

¹¹⁸ Ibid., p. 491

¹¹⁹ Ibid., p. 491

Brasil e Venezuela coube ao presidente Pérez assumir a iniciativa de consertar o relacionamento,”¹²⁰ Do contraditório, Pérez dera-se conta que a transformação do Chile e da Argentina nas duas mais tenebrosas ditaduras da América do Sul não lhe deixava outro parceiro ao não ser o Brasil.

O “Pragmatismo Responsável” foi uma incubadora apropriada para a emergência e consolidação do pacto de Cooperação Amazônica. O pacto, era, pois, um desdobramento natural do processo de integração da região. Na acepção de Golbery (1967) e Meira Mattos (1980), deveriam ser criados pólos integrados de desenvolvimento econômico com dinâmicas próprias nas fronteiras para que as populações “eremíticas” alçassem a autossuficiência. E, ao mesmo tempo, consolidar-se-ia a ocupação das faixas limítrofes e ao se juntar, o imenso território, mitigaria o raquitismo estratégico e histórico da região.

Desta feita, era preocupante a precariedade da articulação terrestre do Brasil com os países limítrofes:

A problemática de articulação continental com os vizinhos amazônicos não podia basear-se num projeto essencialmente fluvial, ideia (sic) que vínhamos alimentando há dois séculos. A maioria dos afluentes do grande rio, muito caprichosos, variando em volume d’água conforme a estação, interrompidos aqui e ali por quedas, não servem para dar a estrutura básica a um projeto de transportes visando nossa aproximação fronteiriça; devem complementar tal projeto. A partir dessa constatação nasceu o projeto de rodovias amazônicas [...]. (MATTOS, 1977, p. 92).

A integração física e o intercâmbio da fronteira foram mencionados pelo presidente Geisel no discurso de cerimônia de assinatura:

[...] deve-se começar a pensar no planejamento integrado de uma infraestrutura de transportes e telecomunicações, que selecione e indique os pontos prioritários para as interconexões das redes nacionais, expandindo a escala das facilidades a serviço das populações. (BRASIL, 1978, p. 62)

A conquista do próprio território ocorreria através “de uma estratégia de transportes terrestres e de povoamento, capaz de materializar, no chão geográfico, a vontade política do Estado.”¹²¹ A hipótese de conquista e valorização territorial traçada pelo general Mattos, corresponde a uma aplicação literal de sua definição de geopolítica, a qual se referia como “a política aplicada aos espaços geográficos”¹²².

¹²⁰ Ibid., p. 491

¹²¹ MATTOS, C. M. **Uma geopolítica Pan-Amazônica**. Rio de Janeiro : Biblioteca do Exército, 1980, p. 165

¹²² Ibid., p. 103

No que tange aos aspectos da segurança, Golbery é mais incisivo. O autor manifesta aflição perante as brechas amazônicas: “[...] semidesertas, instáveis ainda, quase de todo abandonadas, abertas a penetrações [...]”¹²³ Suas dilações calcam-se em um imperativo de segurança nacional, a manobra de ocupação do território responde a pequenez do Brasil em rivalizar com as potências globais, e, tendo os países vizinhos desafios parecidos, deveria o país esforçar-se na execução de uma política que conjugasse esforços para o alcance de objetivos comuns. Outro fator que está no ventre do Acordo, é a questão ambiental, os países industrializados incorporaram a bandeira na Conferência de Estocolmo, em 1972. A agenda colocou a Amazônia em vulto e fruto de questionamentos, porquanto sua dinâmica histórica compreendia o labor do extrativismo. O ônus ao meio ambiente passou a ser alerta para existência de maneiras sutis de interferência. (FIGUEREDO, 2005, p. 268)

A diplomacia Geisel-Silveira demonstra nas linhas do anteprojeto do Pacto de Cooperação Amazônica, calibrada pelas ideias de Golbery (1967) e Mattos (1980) não há disjunção entre ocupação e comércio.

O dispositivo, abaixo, atesta o dito:

Artigo X – As Partes Contratantes se comprometem a livrar de direitos, impostos aduaneiros, disposições cambiais e consulares, e de todo gravame fiscal, existentes ou por serem criados no futuro, o tráfego fronteiriço que se realiza entre as populações fronteiriças de seus respectivos territórios amazônicos, e a reduzir ao mínimo os trâmites administrativos imprescindíveis. Parágrafo Primeiro—Para tal fim, as Partes Contratantes se comprometem a promover a regulamentação pertinente, através de um estatuto jurídico que poderá tomar a forma de um acordo multilateral.¹²⁴

Parágrafo Segundo – As exceções previstas neste Artigo se aplicarão, exclusivamente, ao tráfego de mercadorias de consumo que se realize entre as populações limítrofes.¹²⁵

O pacto de Cooperação Amazônica gerou tensões mesmo após assinatura, chancelada em Brasília, no dia 3 de julho de 1978, ante as incertezas que pairavam sobre os países sul-americanos de que o Brasil adotava supostamente uma vocação subimperialista, a serviço dos Estados Unidos. Já como ex-presidente, a fala de Carlos Pérez é sugestiva: “a presença da Venezuela, Suriname, Colômbia, Guiana, Equador, Peru e Bolívia, junto ao Brasil, constitui um dos fatos históricos mais importantes do momento, porque obriga o Brasil a vincular-se mais a nós, e nos obriga a olhar o Brasil sem receios”¹²⁶

¹²³ SILVA, G. D. C. **Geopolítica do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1967, p. 108

¹²⁴ NUNES, P. H. F. **A institucionalização da Pan-Amazônia**. 1. ed. Curitiba: Prismas, 2018, p. 353

¹²⁵ *Ibid.*, p. 353

¹²⁶ MATTOS, Op. cit. 130

De certo modo, esse estigma se justificaria sendo o Brasil um país de dimensões continentais, em plena expansão capitalista e cujo pensamento geopolítico era privilégio ou monopólio militar.

2.2 A estratégia de 1974

O ano de 1974 colocou a economia brasileira em xeque. Verdade seja dita, as suas necessidades de petróleo, matérias-primas e máquinas se manifestavam além de sua capacidade de importar. “O milagre delfiniano haveria ser revelado falso”¹²⁷. A crise dos anos 80, por sua vez, desfez os sonhos de “Brasil, grande Potência” ao colocar o país diante do desemprego em massa e da hipótese do sucateamento da indústria.

O desequilíbrio das contas externas, verificado no mesmo período, apareceu como resultado do crescimento explosivo do valor das importações. Em decorrência deste último fenômeno - e não obstante a vigorosa expansão das exportações – “o país incorreu naquele ano em déficit comercial, que em dólares de 1984 atingiu a cifra de US\$ 9,9 bilhões.”¹²⁸. Para Castro e Souza (1985) O vultoso déficit de mercadorias registrado em 1974 encerrava, sem dúvida, um componente especulativo, responsável, em grande medida, por um acréscimo do dispêndio com matérias primas superior à elevação do gasto com petróleo.

Mesmo descontado este componente, era, no entanto, gritante o surgimento de um desarranjo de grande monta nas contas externas.

Os dados abaixo são reveladores:

Tabela 3

	Importações em US\$ (milhões)		
	1972	1973	1974
Importações de:			
Bens de consumo	463	720	973
Matérias primas	1,565	2,560	5,558
Combustíveis e Lubrificantes	469	769	2,962
Bens de capital	1,734	2,142	2,119
Importações totais	4,432	6,19	12,461
Exportações totais	3,991	6,199	7,951

Fonte: Castro e Souza, 1985, p. 28

¹²⁷ PIRES DE SOUZA, F. E.; DE CASTRO, A. B. **A economia brasileira em marcha forçada**. São Paulo: Paz e Terra, 1985, p. 7

¹²⁸ Ibid., p. 27

Diante a esta contingência, duas foram as opções que o governo brasileiro pôde optar: o financiamento ou ajustamento. A escolha pelo financiamento reforça que as autoridades preferem evitar os percalços e sacrifícios que hão de se enfrentar para que a economia se adapte às novas realidades. Claro está, a condição necessária para que se verifique o financiamento é a disponibilidade de recursos no mercado internacional. A opção pelo ajustamento, a contrapelo, implica o engajamento da política econômica num processo de moldagem da economia ao novo quadro. (CASTRO; SOUZA, 1985). Assim, caso o financiamento seja final, a crise é tomada como algo efêmero não demandando uma realocação de recursos no interior da economia. “A brecha entre oferta e demanda de divisas é, pois, neste caso, concebida como temporal e não repetitiva, não havendo por que enfrentar os custos do ajuste.”¹²⁹.

A esta perspectiva, Geisel não titubeou

Ajustaremos a economia nacional, no mais curto prazo possível - e já o estamos fazendo sem choques traumáticos nem abalos esgotantes – às novas condições do ambiente internacional, ora tão conturbado. [...] O Brasil já revelou poder construir uma sociedade sem problemas insolúveis, dotada de estruturas abertas e sem a cristalização de quaisquer minorias contestantes.¹³⁰

Um grupo de Estados atirou-se, em 1974 e 1975, ao reajustamento de suas economias, mediante políticas de desaquecimento, acompanhadas da elevação gradual ou mesmo desregulação dos preços dos derivados do petróleo. Entre eles, com destaque, os EUA, a Holanda, a Alemanha e, com menor firmeza, alguns países subdesenvolvidos como foi caso do México. Dissonante, “o governo brasileiro [...] não apostou no caminho do ajustamento, e reiterou sua opção datada de meados dos anos 60, a do “crescimento com endividamento.”¹³¹ Na cabeça de Langoni, “estava implícita, na estratégia de financiar o desequilíbrio a hipótese acerca do caráter transitório do choque do petróleo”¹³². A escolha era sem dúvida atraente. Não por apenas evitar sacrifícios, ou pelo menos adiá-los, os bancos privados internacionais, que passaram a reciclar e multiplicar os abundantes fundos - “petrodólares” - procedentes da OPEP, brigavam por emprestar a países de razoável grau de desenvolvimento, e bom desempenho recente.

¹²⁹ Ibid., p. 28

¹³⁰ BRASIL. Ministério da Economia. **Pronunciamento do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, General Ernesto Geisel**, 1974. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/24>>. Acesso em: 18 janeiro 2022.

¹³¹ SOUZA e CASTRO, Op. cit., p. 29

¹³² Ibid., p. 29 apud LANGONI, p. 115-19

Os objetivos explícitos que justificam a opção pelo financiamento era os de “atualizar as potencialidades da Nação presidindo em seu último salto para o ingresso definitivo no reduzido elenco de economias desenvolvidas.”¹³³ Em 10 de abril de 1974, quando da divulgação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), “o documento anunciava à sociedade, o destino, os encargos e as benesses dos anos vindouros que o Estado-príncipe, consultando suas altas razões, houve por bem proclamar.”¹³⁴ Um dos objetivos principais da peça era de reorganizar o parque industrial brasileiro para retomada do processo de crescimento através da internalização de produção de equipamentos, insumos industriais e energia.

As taxas médias anuais de crescimento para cada setor estratégico, esperadas até 1979, que confirmariam nosso status de potência média, oscilariam em torno de:

Tabela 4

Diretivas centrais da Estratégia

Produto Interno Bruto	Na ordem de 7%
Lavouras	Entre 6% a 7%
Pecuária	Acima de 7%
Indústria	Na ordem de 12%
Indústria de Transformação	Mínimo de 12%
Serviços	Entre 9% e 10%

Fonte: Lessa, 1998, p. 7

Segundo Lessa (1998) esses índices, em nível agregado, prolongariam até o final da década a performance do período 1968/1973. E, mais que isso, o desempenho quantitativo seria menos importante que a transmutação qualitativa. Assim, “materializadas, aquelas taxas conformariam uma indústria responsável por 37% da renda interna.”¹³⁵ Na visão do autor, no perfil industrial emergente teria a indústria de base e no tripé, o capital privado nacional ocuparia a posição de relevo. Duas estratégias diferentes e interdependentes, portanto, se exporiam: a construção de um novo padrão de industrialização, calcado na indústria de base, e o fortalecimento progressivo do capital nacional.

¹³³ LESSA, C. **A Estratégia de Desenvolvimento 1974 - 1976: Sonho e Fracasso**. São Paulo: Unicamp, 1998, n.p

¹³⁴ *Ibid.*, p.8

¹³⁵ *Ibid.*, p.8

Ainda de acordo com Lessa:

A transferência do núcleo dinâmico de certos setores de bens de consumo para a indústria de base e as conseqüentes redefinições da infraestrutura de suporte e do processo de integração nacional compõem a primeira diretiva central da estratégia. A segunda privilegia a correção dos desbalanceamentos da Organização Industrial mediante o fortalecimento progressivo do capital nacional, de molde a inicialmente a “reequilibrar” o tripé para posteriormente construir sua hegemonia. (LESSA, 1998, p. 8)

Vislumbra-se, em primeiro, uma política industrial “voltada para uma configuração definitiva [...] do perfil industrial que se deseja no Brasil.”¹³⁶ A consecução desse perfil supõe mudanças nas prioridades da política industrial. Ganham ênfase, as indústrias básicas. Notadamente, o setor de Bens de capital e o de Eletrônica Pesada, bem como o segmento de insumos básicos a fim de substituir importações, e, se viável, abrir novas frentes de exportações. A estes setores definidos como prioritários a estratégia agrega a grande mineração.

A listagem dos principais alvos perseguidos permite conhecer o peso da expansão proposta:

Tabela 5: Setores Prioritários

SETORES	1974	PREVISTO (1979)	AUMENTO NO PERÍODO (%)
INDÚSTRIA DE BENS DE CAPITAL			
Produção Total (mil t)	2.000	3.400	70
Maquinaria Mecânica Elétrica (mil t)	898	1063	79
Tratores (mil unidades)	44	84	91
Construção Naval (mil tbp)	410	1.140	178

Fonte: Lessa, 1998, p. 9-10

¹³⁶ Ibid., p. 9

Tabela 5 (continuação)

SETORES	1974	PREVISTO (1979)	AUMENTO NO PERÍODO (%)
SIDERURGIA E METARLUGIA (Capacidade instalada em mil t) (d)			
Aço em lingotes	8.600	23.300	159
Laminados planos e perfis pesados	4.100	13.100	2020
Laminados não-planos e aços especiais	4.600	8.300	80
Alumínio	120	190	58
Cobre	10	60	50
Zinco	33	58	76
QUÍMICA (capacidade instalada, em mil t) (d)			
Ácido sulfúrico	986	338	244
Soda cáustica e barrilha em (NA20)	270	700	156
Cloro	212	593	179
Fertilizantes (NPK)	585	1.199	105
Resinas termoplásticas	408	891	118
Resinas artificiais e sintéticas	176	253	43
Detergentes (em DDD)	27	75	178
Eteno	343	718	109
Amônia	343	718	109
BENS INTERMEDIÁRIOS NÃO METÁLICOS (capacidade instalada em mil t) (d)			
Cimento	17.130	26.190	53
Celulose	1.547	2.860	85
Papel	2.267	2.900	28
MINERAÇÃO			
Produção em minério de ferro (milhões t)	60	138	130
Exportação de minério de ferro (milhões)	44	98	123
Dispêndios em pesquisa de minérios nucleares Cr\$ milhões 1975	304	660	117

Fonte: Lessa, 1998, p. 9-10

O crescimento da economia brasileira vinha sendo liderado, desde os anos 50 e, particularmente, ao longo do último surto do crescimento (1967-1973), pelos bens duráveis de consumo. Nessa ocasião, “Algumas atividades industriais como a indústria automobilística, por exemplo, deixarão de merecer atenção prioritária. [...] Não é hora de estimular o crescimento de uma grande faixa de indústrias de bens duráveis.”¹³⁷

Os setores dos bens de produção passariam a ocupar com destaque a expansão industrial econômica, presidindo e dando rumos ao seu movimento dinâmico. Tal proposição é parte da resposta que o II PND outorga à seguinte problemática:

Está o Governo cômico da dificuldade de manter taxas de crescimento da ordem de 10%, a partir de 1975, em face, principalmente, da plena capacidade alcançada no setor industrial, dos problemas relacionados com a crise de energia e escassez de matérias-primas, e de seus efeitos sobre o balanço de pagamentos.¹³⁸

O atraso relativo destes setores constituía o próprio estigma, no plano industrial, do subdesenvolvimento. Desta feita, “o II PND se propõe superar, conjuntamente, a crise e o subdesenvolvimento”¹³⁹.

Sobre a correção dos desbalanceamentos da organização industrial, o fortalecimento progressivo do capital privado nacional compreende a segunda diretiva estratégica. Acurado, o Ministro Reis Velloso posicionava-se:

Para a melhor nitidez desse modelo industrial brasileiro é preciso [...] fortalecer a empresa industrial brasileira, que não se pode dizer que vai mal, obrigado, mas que enfrenta condições de inferioridade em relação à concorrência da empresa estrangeira e da empresa estatal. (LESSA, 1998, p. 20 apud VELLOSO, 1974)

O II PND deixa claro que “a viabilidade do modelo depende do “equilíbrio” entre setor público e iniciativa privada e dentro do setor privado, do “equilíbrio” entre empresa nacional e empresa estrangeira.”¹⁴⁰

A administração castelista incorporou aos mecanismos de solução da crise uma política inteiramente favorável à empresa estrangeira. Viabilizou-se, no triênio 1964-1967, sob a égide da visão liberal tradicional, desnacionalizações absolutas e o fortalecimento da empresa estatal. As gestões subsequentes - Costa e Silva e Médici - captaram tal contingência, o debilitamento da

¹³⁷ SOUZA e CASTRO, Op. cit., p. 32

¹³⁸ BRASIL. Ministério da Economia. **Pronunciamento do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, General Ernesto Geisel**, 1974. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/24>>. Acesso em: 18 janeiro 2022

¹³⁹ SOUZA E CASTRO, Op. cit., p. 33

¹⁴⁰ II PND, Op. cit., p. 50

empresa nacional “como portadora de um desequilíbrio de nefandas consequências a longo prazo.”¹⁴¹ Desse jeito, temerários a uma internalização irreversível, as administrações entenderam o “desequilíbrio” em sua projeção como a geratriz de instabilidade e de uma inexorável futura confrontação entre capital multinacional e capital estatal.”¹⁴² Se nada mudasse, “a Nação teria que optar pelo Canadá ou pelo Socialismo.”¹⁴³

Na gestão Geisel, o ministro Reis Velloso, admoesta:

Não existe uma solução para o problema da desnacionalização e outra para o problema da desestatização. Há uma solução só, que atende simultaneamente aos dois problemas: o fortalecimento da empresa privada nacional, para que deixe de ser a coluna fraca do tripé econômico [...]

Do tripé nacional-desenvolvimentista, o capital privado nacional se revelou a “perna fraca”¹⁴⁴ da divisão de trabalho pelo desenvolvimento brasileiro. Assim, “a saída está em construir empresas privadas nacionais dinâmicas, sólidas e competitivas, capazes de se desenvolver e, até mesmo, em certos setores, de realizar grandes projetos ou deles participar ativamente.”¹⁴⁵

Sobre a sacada, vale partilhar o inusitado cotejo realizado pelo ministro Velloso entre o Brasil com o Japão:

O Japão mostrou ser possível construir uma potência econômica praticamente sem recursos naturais, e, quase sem espaço geográfico. [...] constatam as seguintes vantagens brasileiras: espaço e recursos naturais; e as seguintes dimensões presentes no Japão e carentes no Brasil: grande empresa nacional, autonomia de processo de desenvolvimento científico e tecnológico e “fatores humanos”, capazes de superar os demais condicionantes (desfavoráveis ao Japão) do processo (LESSA, 1998, p. 24 apud VELLOSO, p. 32)

Sobre o déficit da capacidade científica e tecnológica, cabe ao Estado, pois, suprir, nas condições peculiares brasileiras, este fator crucial. “Ciência e tecnologia, no atual estágio da sociedade brasileira, representam uma força motora, o conduto, por excelência, da ideia de progresso e modernização [...]”¹⁴⁶.

A resposta encontrada pelos gigantes do Norte para saldar as dívidas do petróleo foram encontradas na expansão das vendas de máquinas, equipamentos e armas para os países do

¹⁴¹ LESSA, Op. cit., p. 22

¹⁴² Ibid., p. 22

¹⁴³ Ibid., p. 22

¹⁴⁴ Ibid., p. 8

¹⁴⁵ Ibid., p. 23 apud VELLOSO, p. 69-70

¹⁴⁶ II PND, Op. cit., p. 135

Terceiro Mundo e, em particular, para a OPEP. Ante o exposto, “tal tipo de resposta requer o desenvolvimento prévio das referidas indústrias e isto, por sua vez, supõe um elevado grau de capacitação tecnológica - estando pois, à época, fora do alcance da economia brasileira.”¹⁴⁷ A opção pelo financiamento, nessas condições, não seria algo tão extemporâneo. “Não creio, em suma, que existisse, para o Brasil, solução capaz de evitar o endividamento externo e o redirecionamento forçado dos investimentos.”¹⁴⁸ A propósito das críticas ao modelo de “crescimento por endividamento”, os que assim pensam estão de acordo com Delfin Netto, “para quem teria sido possível promover o ajustamento em 74”¹⁴⁹. Mas, indaga o ministro: “em 74 alguém imaginava o que iria ocorrer em 79?”¹⁵⁰

O que se busca é consolidar até o final da década uma sociedade industrial moderna e um modelo de economia competitiva. O desiderato, talvez explique “[...] o fascínio do Japão como paradigma para os construtores sociais brasileiros.”¹⁵¹

Reis Velloso, em artigo publicado quatro anos pós II PND, nos fala do modelo de economia almejado:

Nas sociedades democráticas modernas, dentro de suas características próprias, substitui-se o capitalismo selvagem, em que os fortes dominam os fracos e os pequenos – a lei da selva, em concorrência desenfreada – pelo neocapitalismo. Ou capitalismo social, capitalismo moderno, economia moderna de mercado, ou animal semelhante. (LESSA, 1998, p. 18 apud VELLOSO, p. 21-32)

O anterior deixa claro, o Estado construtor e doador à sociedade de um modelo denominado neocapitalista. De certo, uma clara especialização: “O Estado como sujeito e a sociedade como objeto.”¹⁵² O Estado é juiz que diferencia bons de selvagens comportamentos. Dito isto, o Estado carrega consigo uma ética. “Protege os fracos e pequenos, é um demiurgo ao constituir e fortalecer a grande empresa nacional.”¹⁵³ É o sujeito cognoscente de visão capaz de produzir estratégias de médio e longo prazo, não apenas o construtor e o promotor do desenvolvimento social, “será seu garantidor permanente.”¹⁵⁴ Aquele que escolhe a taxa de crescimento de um sistema de preços relativos e da gradual constituição de um mercado de

¹⁴⁷ SOUZA e CASTRO, Op. cit., p. 43

¹⁴⁸ Ibid., p. 43

¹⁴⁹ Ibid., p. 40

¹⁵⁰ Ibid., p. 41

¹⁵¹ LESSA, Op. cit., p. 24

¹⁵² Ibid., p. 19

¹⁵³ Ibid., p. 19

¹⁵⁴ Ibid., p. 19

massas e etc. Nas palavras de Lessa: “Em 1974, o Estado-sujeito estava preocupado com a obra incompleta.”¹⁵⁵

O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) foi gestado para enfrentar a crise internacional da época, o objetivo, conforme anunciou Geisel, era evitar que o Brasil caísse numa recessão. Em seus principais trechos, define uma linha anticíclica pelo exercício do investimento público, financiamento externo e da primazia do capital privado nacional. Para Castro e Souza (1985) “Trata-se de um plano cujas propostas centrais encontram-se profundamente marcadas pela consciência de que o mundo se encontrava mergulhado em grave crise, que tornou patente a vulnerabilidade da economia brasileira”¹⁵⁶ Dessa maneira, segundo eles, “de 1974 a 1978, estamos diante de uma economia em desenvolvimento que decidiu não provocar uma recessão como meio de lidar com a adversidade externa”¹⁵⁷.

Apesar da postura favorável ao elenco de iniciativas há um aspecto importante e é ressaltado:

[...] o que há de condenável no período em foco não decorre das diretrizes econômicas estabelecidas em 1974, e sim do regime político vigente. O II PND cumpriu toda a sua conturbada trajetória, como um produto de gabinete, incapaz de obter o apoio (e muito menos a mobilização) de uma sociedade que não participou de sua elaboração e não tinha como controlar a sua execução. (CASTRO e SOUZA, 1985, p. 47)

Lessa (1998) avaliou o II PND como um caso extremo de descolamento do Estado de suas bases de sustentação: “O país se acostumou nestes tristes anos a ver o economista como o técnico que, sentado ao lado do Poder, arbitrou sobre seu cotidiano e seus destinos. [...] Houve uma subsunção indevida das questões econômicas que pertencem ao todo social pelo nível técnico.”¹⁵⁸ E, ainda sobre o engodo, testifica: “O culto à ciência econômica não pode hipostasiar o legítimo processo político-social”¹⁵⁹. Nesse sentido, a crítica do autor repousa na ideia de não haver lógica em construir uma política econômica, qual seja, sem a participação da sociedade civil cujo objeto fim seja ela própria.

A audácia do “Estado-príncipe”¹⁶⁰ estava em não acolher medidas restritivas, mas, ao contrário, de contar com a possibilidade de um novo ciclo de endividamento - enquanto os juros ainda não haviam subido significativamente para manter o impulso desenvolvimentista. O

¹⁵⁵ LESSA, Op. cit., p. 19

¹⁵⁶ SOUZA e CASTRO, Op. cit., p. 45

¹⁵⁷ Ibid., p. 67

¹⁵⁸ LESSA, Op. cit., p. 3

¹⁵⁹ Ibid., p. 3

¹⁶⁰ Termo alcinhado por Lessa (1998) para designar o ordenamento político instaurado pelo golpe de 1964.

testemunho de Ernesto Geisel deixa claro tal propósito: “A política de meu governo [...], apesar da alta do petróleo e dos males decorrentes de nosso balanço de pagamentos, visou sempre a evitar a recessão”¹⁶¹.

Para Edmar Bacha - um dos formuladores do Plano Real - o período Geisel foi, documentadamente, um período de recesso. O II PND era extemporâneo: “[...] houve uma enorme queda da produtividade por causa dessa insistência em produzir cada vez mais produtos para os quais não estávamos capacitados.”¹⁶²

Ademais, conclui:

Quando se abateu sobre a Coreia do Sul a primeira crise do petróleo, em 1974, os coreanos mudaram de rumo, trataram de poupar e investir mais e começaram a enfatizar a busca do mercado externo, abandonando a substituição de importação como estratégia de crescimento. No Brasil, fizemos o contrário. Quando veio a primeira crise do petróleo, a nossa resposta, por meio do II PND foi reafirmar o modelo de substituição de importações, o que acabou desembocando nessa loucura que foi a Lei da Informática.¹⁶³

Na mensagem que enviou ao Congresso Nacional, em 10 de setembro de 1974, juntamente com o texto inicial do plano, Geisel parecia se precaver contra possíveis acusações de voluntarismo:

É certo que não pode haver lugar para otimismo exagerados, num universo de profecias sinistras que vão da estagnação inflacionária à depressão econômica arrasadora. Por outro lado, conformar-se, a priori, ante tais expectativas sombrias de dias difíceis, com um pessimismo derrotista, seria refugar o esforço construtivo que, com fê, tudo pode, e aceitar, pela apatia e pelo desânimo, a generalizarem-se em ondas sucessivas, a realização, afinal, daqueles mesmos prognósticos negativos. (BRASIL, 1974, p. 124)

A guinada dos preços do petróleo, matriz energética daquele padrão de industrialização, promoveu não apenas uma mudança conjuntural de preços relativos na economia. Mais que isto, Vanessa Borati detalha que: “implicava em uma mudança tal, que poderia ser definida inclusive como um novo paradigma econômico, na medida em que se tratava de matéria-prima não renovável, relativamente próximo do esgotamento e, portanto, prevista.”¹⁶⁴

A elevação dos preços do petróleo potencializou a necessidade de reordenamento de toda a matriz energética planetária, o que implicou em significativa mudança qualitativa na economia

¹⁶¹ D' ARAÚJO, M. ; CASTRO, C. **Ernesto Geisel**. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2021

¹⁶² BACHA, E. Globo. **Entrevista**, 2009. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/perdemos-capacidade-de-investir-diz-edmar-bacha-3202006>>. Acesso em: 20 janeiro 2022.

¹⁶³ Ibid., n.p

¹⁶⁴ BORATI, V. A defesa da estratégia desenvolvimentista II PND. **história econômica & história de empresas**, São Paulo , v. VIII, p. 163-193, 2005, p. 166

global. Sobre o declarado, Borati (2005) afirma que: “O novo estágio é qualitativamente, e não apenas quantitativamente, diferente do que foi o mundo econômico das últimas décadas.”¹⁶⁵

Seria errôneo, portanto, considerar o II PND simplesmente como uma resposta à crise enfrentada pela economia brasileira:

[...] mais que uma suposta resposta estrutural à crise econômica que assolava a economia brasileira naquele momento, o II PND pode ser definido como uma estratégia integrada de desenvolvimento nacional, “Brasil Potência”, que poderia ser entendida, inclusive, como a percepção de que as taxas de crescimento do período anterior não poderiam ser mantidas, caso o país não realizasse um ajuste estrutural de sua economia, autonomizando o crescimento econômico por meio da conclusão do processo de substituição na indústria de bens de capital. (BORATI, 2005, p. 166)

A crise “[...] só seria responsável somente pelo grau de urgência com que o plano foi apresentado à sociedade naquele momento e pelo grande foco do plano em uma política de energia que reduzisse a dependência em relação a fontes externas.”¹⁶⁶

Entre o envio ao Congresso e a sanção da lei, em 4 de dezembro de 1974, o mundo desabou, literalmente, para o Estado castrense. Nas eleições de 15 de novembro a ditadura conheceria uma derrota vexativa. O governo, por meio da Aliança Renovadora Nacional (Arena), elegeu 203 deputados e a oposição, abrigada no Movimento Democrático Brasileiro (MDB), obteve 161 vagas, de um total de 364. Das 22 vagas em disputa no Senado, o MDB levou 16. Sendo assim, a maioria qualificada que facultava os castrenses realizar alterações constitucionais com tranquilidade não mais existia. Desde então as pressões oposicionistas ao governo só inflaram ao ponto de o general-mandatário, após não ter conseguido a aprovação de um de seus anteprojetos, responder duramente aos seus oposicionistas com o fechamento do Congresso por 14 dias, o episódio ficou conhecido como o “pacote de abril.”

A implantação do II PND pode ser admitida inapelavelmente como objetivo de redução das pressões de distensão política. Não só, pois, pela ênfase dada a cata ao crescimento econômico, mas também da adoção premente de políticas sociais. “A solução através do crescimento, apenas, pode demorar muito mais que a consciência moral exige.”¹⁶⁷ De tal sorte, “o governo não aceita a colocação de esperar que o crescimento econômico, por si, resolva o

¹⁶⁵ Ibid., p. 166 apud II PND, 1974, p. 26

¹⁶⁶ Ibid., p. 166

¹⁶⁷ II PND, Op. cit., p. 69

problema da distribuição de renda [...] “Há necessidade de, mantendo acelerado o crescimento, realizar políticas redistributivas “enquanto o bolo cresce.”¹⁶⁸

Geisel e toda sua equipe econômica não optou por “fazer um ajuste conservador, nos moldes sempre sugeridos pelo FMI, e promover aquela recessão geral, de eficácia duvidosa, porém infalível para desgastar qualquer governo.”¹⁶⁹ O objetivo do II PND era dotar o país de infraestrutura comparável às de nações ricas, de um poderoso setor de bens de produção, nos setores siderúrgicos, de química pesada, metais não ferrosos e minerais não metálicos, e de energia, petróleo e derivados, energia hidroelétrica e fontes alternativas como etanol e energia nuclear.

Eram evidentes os sinais de esgotamento do padrão de acumulação anterior de bens duráveis:

Ainda no final de 1973, as fábricas não davam conta das encomendas, e já começavam a disputar matérias-primas e componentes, provocando uma elevação dos preços. A escassez de matérias-primas era geral nos vários ramos da indústria. Faltava desde aços fundidos, forjados e metais não-ferrosos, até alumínio, celulose, fertilizantes e outros produtos químicos. Faltavam também fibras naturais e fios químicos para a indústria têxtil, peças de reposição de automóveis e até mesmo embalagens para acondicionar todas essas mercadorias vendidas. (MANTEGA, 1997, p. 32)

O problema da balança comercial indicava uma forte dependência de bens de produção do país. “Portanto, depois de um longo período de substituição de bens de consumo duráveis e não duráveis, era hora de atacar a substituição de insumos básicos e bens de capital.”¹⁷⁰ A economia brasileira já dava sinais de um estrangulamento estrutural de certas matérias primas, bens intermediários e bens de capital que apenas foi exacerbado pelo *boom* do “milagre econômico” e pelo choque do petróleo.

De acordo com Velloso:

A crise do petróleo pôs esse mundo de pernas para o ar. E, certamente, o Brasil iria ter de encontrar um outro caminho para continuar crescendo rapidamente. Porque se mantivesse a estrutura industrial e a estrutura de importações que tinha até então, ele simplesmente estava inviabilizado com os novos preços do petróleo. Nós já havíamos estudado o problema da estrutura industrial brasileira desde meados de 1973. As duas coisas (a crise do petróleo e o estudo do IPEA) concluíram no sentido de que se tentasse um programa que realmente permitisse ao país voltar a crescer rapidamente, mas dentro da nova realidade do petróleo caro. Isso é que foi a grande motivação para o programa que atribuiu prioridade aos investimentos em insumos básicos, petróleo e bens de capital. (MANTEGA, 1997, p. 34 apud VELLOSO)

¹⁶⁸ Ibid., p. 69

¹⁶⁹ MANTEGA, G. **O governo Geisel, o II PND e os Economistas**. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, p. 1-62. 1997.

¹⁷⁰ Ibid., p. 33

O II PND estava descolado da adoção de reais medidas tópicas e conjunturais, como, por exemplo, redução de impostos, corte de juros ou oferta de crédito oficial subsidiado. Era um vasto conjunto de iniciativas envolvendo o governo, o setor privado e o capital externo. Não há dúvidas, “a maior intervenção do Estado na economia na história desse território.”¹⁷¹ Naqueles anos, segundo dados, de 2017, da OCDE, o número de estatais atingiu o ápice de trezentos e oitenta e dois.¹⁷² O governo não queria ser um supervisor da economia, pretendia comporta-se como seu indutor.

Surgiram uma ordem de críticas ao II PND vindas, principalmente, de setores liberais do empresariado. E, a caixa de ressonância foi a imprensa:

Na segunda metade de fevereiro de 1975 o jornal [O Estado de S. Paulo] publicou uma série de onze reportagens intitulada “Os caminhos da estatização”. Refletindo o clima da época e o tipo de relações do patronato com a ditadura, exaltava a iniciativa privada, sem que houvesse em nenhum dos textos uma única frase de empresário defendendo seus interesses, muito menos criticando o governo. O Estado justificava o anonimato das fontes como um estímulo à franqueza, mas reconhecia: “A busca desse sigilo, por si só, é bastante representativa da situação de dependência em que vivem esses empresários” (GASPARI, 2004, p. 57)

O jornal do Brasil se pôs ao debate mediante novo porta voz, o almirante da reserva José Celso de Macedo Soares Guimarães, ex-superintendente da Marinha Mercante. Deveras, fez duras críticas:

Num artigo intitulado “Comunismo e seu novo nome: capitalismo de Estado”, iluminou o caminho que permitiria ao empresariado criticar o governo sem desonrar o compromisso anticomunista do regime. Baseado na lista das duzentas maiores empresas brasileiras, denunciou que 66,15% do seu patrimônio estava na mão do Estado. No ano anterior (durante o delfinato) a percentagem ficara em 63,8%. A diferença de 2,35 pontos percentuais não era grande coisa. O almirante projetou-a para concluir que, nesse ritmo, o empresariado nacional desapareceria em sete anos, substituído pelo governo ou por empresas estrangeiras. (GASPARI, 2004, p. 58)

De acordo com a revista Visão, o fenômeno em foco seria “o grande paradoxo do movimento revolucionário de 64: a estatização da economia tem sido processada por governos convictamente privatistas.”¹⁷³ “O Brasil era governado por um general convencido de que “a

¹⁷¹ ROMERO, C. País convive com a herança estatal do II PND. **Valor Econômico Brasil**, 2021. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/coluna/pais-convive-com-heranca-estatal-do-ii-pnd.ghtml>>. Acesso em: 21 janeiro 2022.

¹⁷² Ibid., n.p

¹⁷³ CASTRO e SOUZA, Op. cit., p. 41

iniciativa privada não se interessava pelo real desenvolvimento do país”, e, por isso, “o Estado tem que dirigir”¹⁷⁴

Toda a estratégia só seria realizável se a taxa de juros, o custo de quase US\$ 100 bilhões que o país pegou emprestado na década de 70, jamais subisse aqui no mercado, “*eppu si move*”¹⁷⁵ A inflação americana escalou degraus até chegar a 20% e para abaixá-la o Federal Reserve (FED) moveu as taxas na mesma intensidade. Era clara a resposta dada a segunda crise do petróleo de 1979.

Uma continha rápida, grosso modo, evidentemente:

No início daquela década, o país chamado Brasil devia pouco mais de US\$ 6 bilhões ao exterior e o juro do mercado internacional era negativo; no início da década de 1980, a dívida estava em US\$ 100 bilhões, e a taxa de referência do FED, estava acima dos 20%. Que tal?¹⁷⁶

A crise da dívida, “a mãe de todas as crises”¹⁷⁷, se deu em 1982, na presidência de o último general da longa ditadura militar. Já movido pela necessidade de desidratar o Estado criado pelo II PND, o general Figueredo instituiu o programa nacional de desburocratização pelo Decreto nº 8.740/79. Se realizou “a primeira manifestação concreta de uma preocupação com o gigantismo estatal, com o claro objetivo de introduzir uma primeira agenda de reforma do Estado.”¹⁷⁸

Sobre o dito, “em que objetivamente o II PND transformou-se em letra morta”¹⁷⁹ em algum momento, ao longo 1976¹⁸⁰, estruturalmente, o argumento se desfaz. Castro e Souza (1985) assinala que “[...] em decorrência de própria missão que se propõe, é concebido como um programa de médio e longo prazos.”¹⁸¹ Certos resultados, reitera, “são, no mais das vezes, equivocadamente, esperados para os próximos 2 a 3 anos.”¹⁸² No que se refere desenvolver internamente fontes básicas de energia, admite-se corajosamente “que uma estratégia desse sentido levará pelo menos uma década.”¹⁸³

¹⁷⁴ GASPARI, E. **A Ditadura Encurralada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004, p. 45

¹⁷⁵ ROMERO, Op. cit., n.p

¹⁷⁶ Ibid., n.p

¹⁷⁷ Ibid., n.p

¹⁷⁸ Ibid., n.p

¹⁷⁹ LESSA, op. cit., p. 4

¹⁸⁰ Ibid., p. 3

¹⁸¹ CASTRO e SOUZA, Op. cit., p. 39

¹⁸² Ibid., p. 39

¹⁸³ Ibid., p. 39 apud II PND, p. 82

As opções de 1974 incorreram no aumento do consumo de energia. Desta forma, não obstante visasse equacionar os problemas energéticos a longo prazo, “o plano trazia embutido seu alargamento a curto e médio prazos.”¹⁸⁴

2.3 Energia: o principal desafio

A partir de 1973 a economia mundial foi sendo embalada por um jogo que impulsionou intensas modificações no campo das relações internacionais. Desde então, houve uma transferência progressiva dos centros de decisão dos países consumidores do petróleo para os produtores. Depois da Guerra do Yom Kippur e do apoio explícito dos Estados Unidos a Israel, a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep) impôs um embargo aos países do Ocidente com forte redução da oferta de óleo bruto no mercado mundial. Os países árabes determinaram redução mensal de 5% na produção até a retirada das forças israelenses dos territórios ocupados em 1967 e o petróleo, que até então tinha implicações econômicas, passou a ser confundido com a política. Detentores de 60% das reservas mundiais, os árabes deram início ao boicote contra as nações consumidoras, afetando, principalmente, a Europa Ocidental, os Estados Unidos e o Japão. Unidos, esses países passaram a controlar o preço do insumo elevando-o de três dólares em janeiro de 1973 para mais de doze dólares o barril em janeiro do ano seguinte. Após a liberação dos fornecimentos de petróleo uma relativa mudança no comportamento de algumas nações consumidoras tornou-se factível. Inquestionável, “pela primeira vez, “a arma do petróleo foi usada como instrumento político.”¹⁸⁵”

A verdade é que essa elevação abrupta veio a se unir com a mudança drástica de estratégia dos Estados Unidos, adotada em 1971, em relação a sua moeda. “Diante do enfraquecimento do dólar e da incapacidade de conter a especulação no mercado cambial, Nixon rompeu com o padrão estabelecido em Bretton Woods, pelo qual a moeda norte-americana tinha sua conversibilidade em ouro.”¹⁸⁶ Dois episódios díspares que obliteraram o vigoroso crescimento das nações iniciado nos anos 60 - alterações de monta que levaram ao fim da chamada “Era Dourado do Capitalismo.”¹⁸⁷ A síntese dos efeitos dos choques do petróleo sobre

¹⁸⁴ Ibid., p. 33

¹⁸⁵ VELLOSO, J. P. D. R. **O último trem para Paris**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986, p. 153

¹⁸⁶ CENTRO INTERNACIONAL CELSO FURTADO DE POLÍTICA PARA O DESENVOLVIMENTO. Memórias do Desenvolvimento. In: TAVARES, M. D. C. **O BNDE durante o II PND**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2010. Cap. 6, p. 159-177.

¹⁸⁷ Ibid., p. 159

as sete maiores potências industriais foi a seguinte: “em termos de PIB, uma perda direta de US\$ 1,2 trilhão (se comparado o período 1974/81 com 1966/73); a inflação média foi cerca de três vezes [...] a taxa de desemprego dobrou.”¹⁸⁸ Sem dúvidas, o preço maior foi pago pelos países subdesenvolvidos importadores de petróleo, os destrutivos efeitos do petróleo, ante as devastadoras consequências trazidas à sua balança comercial, perspectivas de crescimento, absorção de mão-de-obra e acumulação da dívida externa. A reboque, “chegamos aos anos 80 sob o signo do Paraíso Perdido.”¹⁸⁹

Os governos militares haviam negligenciado o transporte hidro-ferroviário a favor do rodoviário e o público em prol do individual, o que favorecia as indústrias automobilísticas transacionais e implicava num crescente consumo de petróleo importado. Crescia a economia, em 1973, a quase 14%, em termos reais, a atividade econômica estava superaquecida, maciça de importações de matérias primas se faziam necessárias para evitar pontos de estrangulamentos e auxiliar no controle da inflação. A participação do hidrocarboneto no consumo primário total de energia saltou de 34% em 1971 para 40% em 1973, o consumo aparente do petróleo cresce continuamente no período, já as importações do insumo elevam-se de 59% do consumo interno para 81%. O desmame da dependência do “ouro negro”, e seus derivados, por outras fontes de energia, sobretudo, hidroeletricidade, gás natural, energia nuclear e fontes renováveis era, nas lentes do governo uma questão de sobrevivência política.

Os registros abaixo ilustram o delicado cenário no momento da prospecção e lançamento do II PND:

Tabela 6: Importações – US\$ milhões

	1973	1974	Aumento (%)
Petróleo e Derivados	711	2.840	299
Matérias Primas	2560	5.588	188
	• 3721	8.428	158
Balança comercial (saldo)	7	(-) 4690	-
Conta corrente (saldo)	(-) 1.1688	(-) 7 122	322

Fonte: Veloso, p. 220

¹⁸⁸ Ibid., p. 191

¹⁸⁹ VELLOSO, Op. cit., p. 192

Em análise, temos:

a) O aumento de importações, de um ano para o outro ano, nas duas categorias, foi de US\$ 5,1 bilhões (quase 160%). Embora se saiba que parte das importações de matérias-primas em 74 foi para a formação de estoques, ainda sim, como ordem de grandeza, o salto foi devastado.

b) A balança comercial, repentinamente, tornou-se altamente deficitária, e o déficit quadruplicou.

Dado os dados, Velloso (1986) é lacônico:

É como se, por obra e graça da crise do petróleo, o Brasil tivesse passado a pagar ao exterior (e principalmente a OPEP), nos anos citados, um tributo, sem contrapartida de qualquer serviço adicional, correspondente a 2,7% do seu PNB, anualmente. (VELLOSO, 1986, p. 222)

A ideia do II PND, do ponto de vista macroeconômico, foi o de realizar uma desaceleração gradual da economia, porém existia um dilema difícil de resolver: em que velocidade desacelerar? O que se pretendia era uma taxa de crescimento menor, porque mais crescimento significava mais importação de petróleo, de matérias primas, de equipamentos, ou seja, mais problemas na balança comercial. Por outro lado, se fazia necessário ter um certo nível de crescimento para que as empresas instaladas no país, nacionais ou multinacionais, pudessem fazer os grandes investimentos que o governo pretendia para permitir a própria consecução do II PND.

Na onda de Castro e Souza (1985): “Não é fácil imaginar o que teria ocorrido com a economia brasileira, caso a acomodação à crise houvesse sido entregue às reações do mercado.”¹⁹⁰ Ainda assim, completam: “O que resta, no entanto, é indagar se foram corretamente escolhidas as prioridades e, concretamente, se não teria sido melhor confiar no tirocínio dos empresários privados.”¹⁹¹

Segue abaixo, a título de curiosidade, sob forma de escala, as recomendações feitas ao governo por um grupo de empresários e alguns ministros de Estado em outubro de 1976:

¹⁹⁰ CASTRO e SOUZA, Op. cit., p. 42

¹⁹¹ Ibid., p. 43

Quadro 1: Prioridades do governo

Segundo Empresários	Segundo Ministros
Itaipu	Prospecção de Petróleo
Ferrovia do aço	Expansão da siderurgia
Expansão da siderurgia	Transportes Urbanos
Prospecção de Petróleo	Saneamento Básico
Programa nuclear	Ferrovia do aço
Saneamento Básico	Telecomunicações
Transportes Urbanos	III Polo Petroquímico
III Polo Petroquímico	Programa Rodoviário
Programa Rodoviário	Programa nuclear
Telecomunicações	Itaipu

Fonte: Castro e Souza, 1985, p.43

Na resposta dos empresários à “Prospecção de Petróleo” surge como quarta prioridade, abaixo da ferrovia do aço, a qual é conferida a segunda prioridade, só superada por Itaipu. O Programa Nuclear aparece logo após a Prospecção de Petróleo e acima dos Transportes Urbanos. As respostas dos ministros se cruzam, é óbvio, com as ambições do Governo, que seriam, aliás, doravante reafirmadas. Nefastas seriam também certas propostas de representantes das montadoras após 1974, dentre elas, destacam-se: a introdução de motor a diesel para veículos de passeio; a objeção em cessar a produção de veículos de seis cilindros; resistência ao motor a álcool; a previsão do Sr. I. Sanchez da GM do Brasil, de um mercado interno de dois milhões de veículos em 1985 e etc.

De acordo com o II PND, no Brasil a “colocação correta”¹⁹² “era enfrentar a crise de energia sem sacrificar o crescimento acelerado.”¹⁹³ E o trajeto para tal objetivo passava pela diversificação da matriz energética.

Seis foram as diretrizes que orientavam para a consecução desse objetivo, conforme descritas no II PND:

¹⁹² II PND, Op. cit., p. 82

¹⁹³ Ibid., p. 82

Quadro 2: Diversificação da Matriz Energética Brasileira

Diretrizes do II PND

- I – Redução da dependência em relação a fontes externas de energia
- II – Emprego intensivo de energia de origem hidrolétrica
- III – Execução de Programa Ampliado de Energia Elétrica
- IV – Programa de Carvão
- V – Desenvolvimento do Programa de Pesquisa de Fontes não convencionais de Energia
- VI – Produção de Minerais energéticos Nucleares

Fonte: Elaboração própria, II PND, 1974, p. 82-84

Como o foco em ajustar o funcionamento da economia brasileira frente ao impacto da crise do petróleo e ao novo grau atingindo pela indústria brasileira durante o “milagre econômico”, o II PND lograva especial atenção à redução da dependência do país as fontes externas de energia. Sobre a petrodependência, em curtas palavras, o Ministro do Planejamento Reis Velloso, explica o desejo de “[...] maior ênfase no ajuste estrutural e específico na energia.”¹⁹⁴

A prioridade industrial privilegiava a produção de bens básicos - siderurgia, máquinas, equipamentos pesados, aço, cobre e petróleo, bem como o aparato infra-estrutural, energia elétrica, comunicações, ferrovias, navegação e portos. Importante ressalva, o setor que mais consome energia é a indústria. Daí os destaques para as realizações no setor energético: construções de faraônicas usinas hidrelétricas, acordo nuclear Brasil-Alemanha Ocidental, o Programa Nacional do Alcool (PNA) e, essencialmente, a prospecção de petróleo. A lógica, desta feita, seria a substituição de importações - a dinâmica da economia seria ditada pela internalização de segmentos relevantes da indústria e redundaria numa baixa, a longo prazo, do coeficiente importado. A elevação da oferta da energia elétrica, especialmente da hidroeletricidade, visava conferir competitividade, considerando as vantagens comparativas desse insumo no Brasil aos setores de bens intermediários intensivos na sua utilização, dentre os quais, o setor de metalurgia, o químico e de papel e celulose. No tocante ao que foi dito, “o fato de ser nossa eletricidade gerada fundamentalmente por fonte hidráulica, oferece ao País perspectivas de

¹⁹⁴ VELLOSO, Op. cit., p. 235

desenvolver poder de competição, mundialmente, com os processos industriais intensivos de energia elétrica [...]”¹⁹⁵

Importante tributo se deve fazer ao programa Proálcool:

Nós tínhamos um programa de fontes alternativas de energia e o mais importante era o Proálcool. Acho que, mesmo com as mutações por que passou, o Proálcool é um sucesso, pois o Brasil se tornou um grande exportador de álcool. Houve certas dúvidas a respeito dos subsídios que lhe foram destinados, especialmente nos anos 1980. [...] o Proálcool funcionou bem [...] como adição à gasolina, o que hoje é uma prática internacional. Grande número de países demanda álcool para esse fim. (VELLOSO, 2004, p. 199)

Nota-se, portanto, que esses setores são todos produtores de bens internacionais e nodais na estratégia do II PND. Desta feita, o setor de hidroeletricidade não pode ser desassociado da produção de bens internacionais no Brasil e, portanto, do esforço de substituição de importações, bem como da consequente promoção de exportações de produtos industrializados. O aumento relativo da produção de hidroeletricidade e dos setores de bens intermediários intensivos intenta uma alteração na matriz energética que corresponderia a uma “substituição estrutural” de importações. Sendo assim, a estratégia master era lograr a redução da participação do petróleo importado no âmago da matriz energética brasileira e a consecução do protagonismo do insumo hidroelétrico. Ademais, contudo, esse fenômeno também era esperado, em menor ou maior grau, em função dos projetos de eletrificação das ferrovias existentes, das novas ferrovias, dos metrô, e dos projetos de eletrificação rural. No mais, a realocação dos recursos de transportes rodoviários para o ferroviário também almejava o ganho logístico da competitividade dos bens internacionais, assim como alternar a matriz energética na direção de recursos domésticos. Mesmo sem considerar os investimentos por contrato de risco, a participação do investimento em exploração e produção de petróleo no total da formação bruta de capital quase que dobrou entre 1974 e 1979.

A despeito das falhas de execução dos projetos, o ministro Velloso depõe:

Às vezes mal concebidos e de outros problemas, o programa de investimentos não foi um sonho faraônico, mas um esforço de ajustar o País à crise do petróleo. Os projetos convertidos – principalmente Ferrovia do aço, Açominas e Programas Nuclear – constituíram parcela pequena do total. Por outro lado, não deixou armadilha para o sucessor, no sentido de que não havia metas nos programas de investimentos, mesmo os prioritários. (VELLOSO, 1986, p. 332)

¹⁹⁵ II PND, Op. cit., p. 81

E ainda, dispara: “não existiam, conseqüentemente, compromissos financeiros que tivessem que ser atendidos, em função de possíveis metas”, e “os indicadores utilizados eram inteiramente flexíveis e vinham sendo revistos ano a ano.”

Sobre o vigor dos investimentos na pauta energética, os dados descritos na tabela são precisos quando cotejados com as intenções do governo:

Tabela 7
Investimentos por Setor de Percentagem de Formação Bruta de Capital Fixo (%)

ANO	1970	1971	1972	1973	1974	1970/1974	1975/1979	1975	1976	1977	1978	1979	1975/1979
Projeções do II PND													
ENERGIA													
Petróleo	1,3	0,9	1,0	1,0	10	1,1	2,0	1,2	1,4	1,6	1,9	2,3	1,7
Carvão e Gás	-	-	-	-	-	-	2,4	-	-	-	-	-	-
Eletricidade	8,0	7,6	7,8	7,1	6,6	7,3	15	7,1	7,7	6,6	9,3	9,2	8,4

Fonte: A Estratégia de Ajustamento Externo do II PND, 1987, p.70

Apesar dessa volumosa remessa de recursos, os resultados só começaram a surgir em 1979. Isto se deveu, basicamente, a dois fatores: as reservas de petróleo conhecidas em terra já estavam em franco processo de exaurimento e, apesar das novas descobertas do óleo cru – *offshore* - há um prazo mínimo irreconhecível entre a descoberta do poço e o início da produção, que é relativamente estendido para os casos de poços profundos na plataforma marítima.

A descoberta da província petrolífera de Campos revelou para o Ministro Velloso ser um grande desafio:

Felizmente, quando voltamos de uma visita ocorrida em novembro de 1974 a Arábia Saudita e ao Kuwait que objetivava uma política de aproximação com os países produtores de petróleo do oriente Médio, foi anunciada a descoberta da bacia de campos. Devo mencionar que, em abril, salvo engano, já tinha havido uma reunião informal, à noite, no Palácio da Alvorada, do presidente Geisel e dos ministros de Minas e Energia, Planejamento e Fazenda com o presidente e diretores da Petrobrás [...] Estávamos na expectativa de qualquer momento a Petrobrás fizesse esse anúncio, o que aconteceu, por sorte, em novembro de 1974, a tempo de o governo poder iniciar logo um plano de produção naquela bacia. Realmente, Deus é Brasileiro. (D' ARAÚLO, CASTRO, 2004, p. 175)

Sobre o quadro crítico, o próprio Velloso (1986) demonstrou que 90% de nossas importações à época da crise não eram flexíveis, ao contrário, eram o *leitmotiv* da produção do país, e dentro daquelas estava decerto as importações de petróleo.

A lenta resposta da produção doméstica de petróleo aos investimentos realizados e a manutenção de uma alta taxa de crescimento do consumo interno (entre 1973 e 1979 o consumo de petróleo aumentou à taxa de 6,2% ao ano) fizeram ponte a uma elevação do coeficiente importado no período até 1979. No mais, a produção do petróleo bruto permanece ainda estagnada por toda a década, apresentando em 1980 o mesmo patamar de 1973 – cerca de 10 milhões de m³ segunda a Petrobrás. Uma alternativa problemática foi o da formulação dos contratos de riscos pela Petrobrás, havia, a esse respeito, um resíduo de nacionalismo *à lá* anos 50, o próprio Geisel, diante da nova realidade criada pela crise do petróleo mudou radicalmente de ideal.

Mas, Delfim Neto, ex-ministro de várias pastas da área econômica durante o regime militar foi assertivo: “Quem quebrou o Brasil foi o Geisel”¹⁹⁶. O então economista, em 1972, em reunião na cidade de Roma do Fundo Monetário Internacional, acompanhado do ministro das finanças da França, Giscard D’Estaing, que tinha o dito: “Olha Delfim os árabes estão preparando um cartel. Eles vão elevar o preço do petróleo a US\$ 6. Nós pagávamos US\$ 1,6 o barril.”¹⁹⁷ Na volta ao Brasil, Delfim comunicou ao presidente da república que convocou uma reunião, a proposta apresentada por Delfim e Antônio Dias Leite, ex-ministro de energia, era abrir a exploração do petróleo por meio de contratos de riscos para acelerar o processo de prospecção, e Geisel se opôs dramaticamente. Fazia resistência como presidente da Petrobrás, mas como presidente da república tomou a iniciativa de fazê-la diante da crise, e de reações na esfera militar, mesmo fazendo muito sentido, pois era uma oportunidade de trazer ao Brasil a colaboração de empresas internacionais e quebrar as limitações da Petrobrás. O problema, todavia, só foi resolvido depois, com legislação que aboliu o monopólio, era que havia, pois, naturalmente uma tendência da Petrobrás a ficar com as melhores áreas, isso dificultou inicialmente a adoção dos contratos de riscos.

¹⁹⁶ FRAGA, E. Quem quebrou o Brasil foi Geisel. **Folha de São Paulo**, 20233. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/04/1436007-quem-quebrou-o-brasil-foi-o-geisel-aforma-delfim.shtml>>. Acesso em: 25 abril 2023.

¹⁹⁷ Ibid. n.p.

3. ACORDO DE COOPERAÇÃO E COMPLEMENTAÇÃO INDUSTRIAL BRASIL-BOLÍVIA: ELEMENTOS DE APROXIMAÇÃO E CONFLITOS

3.1 Brasil-Bolívia, aspectos históricos de uma relação agônica

Desde o início do século passado, com a assinatura do Tratado de Petrópolis em 1903, pondo fim a questão acreana, até a redemocratização da Bolívia, em 1982, e do Brasil em 1988, o relacionamento entre Brasil e Bolívia “variou da completa indiferença recíproca à interdependência econômica, com a exploração [...] dos recursos energéticos bolivianos”¹⁹⁸. Assim, a cooperação energética entre os dois países teve como objeto primeiro, o petróleo e, logo em seguida, o gás natural.

Na década de 1930, o Brasil possuía uma economia baseada na exportação de produtos primários, e essencialmente agrícolas, tendo o café como seu principal gênero de exportação. Como consequência do *crash* da Bolsa de Valores de Nova Iorque de 1929, o preço do café entrou em queda no mercado internacional e o volume das exportações diminuiu nos anos 1930, levando o governo de Vargas a mudar as diretrizes da economia nacional, dando início ao período de industrialização. Esta mudança de eixo levou o país a voltar suas atenções para a necessidade de suprimento de insumos energéticos necessários à industrialização. Em 1938, o Brasil firmou um acordo com a Bolívia para exploração de petróleo no território do país vizinho e, de forma inédita, a pauta energética surgia nos assuntos da política externa brasileira nas relações com a Bolívia.

Mas, desde a década de 1930, o Marechal Mário Travassos apontava que a área situada entre as cidades de Santa Cruz de La Sierra, Cochabamba e Sucre – topografias que juntas remetem a teoria do “*heartland*”¹⁹⁹ de Mackinder, detinham importância estratégica onde se retorquiam interesses brasileiros, argentinos e andinos.

Desta feita,

[...] a situação da Bolívia é hoje a mais delicadas. Amarrada geologicamente à Cordilheira dos Andes, sofre diretamente os efeitos das discordâncias entre Chile e Peru.

¹⁹⁸ MEIRA, R. S. **Brasil, Bolívia, Hidrocarbonetos e o Processo de de Integração Energética na América do Sul**. Dissertação em Relações Internacionais - UNB. Brasília, p. 122. 2009.

¹⁹⁹ De acordo com a teoria de Mackhinder quem controla o “*Heartland*” domina a “*pivot*” área e quem domina a “*pivot*” área controla a “*world island*”, e quem controla a “*world island*” domina o mundo. Ler: Halford J. Mackinder, Geopolitics, and the Heatland thesis, disponível em https://www.jstor.org/stable/pdf/24703263.pdf?refreqid=excelsior%3Affbcea3ceb6ef99734c674b70ac05785&ab_segments=&origin=&initiator=&acceptTC=1

Trabalhadas pelas bacias Amazônica e Platina, oscila instável, entre Argentina e o Brasil. Como a verdadeira amputada da guerra do Pacífico e ante a indiferença brasileira, teve que sujeitar-se, sem direito de escolha, à influência Argentina. (TRAVASSOS, 1938, p. 63)

A Argentina era a grande beneficiária da instabilidade geopolítica da Bolívia, o país andino se encontrava dependente do porto de Buenos Aires para escoar sua produção cujo transporte se realizava por meio fluvial através da Bacia do Prata ou, ainda, pelo modal terrestre, utilizando a via férrea argentina.

A política de transportes e comunicações implementada pelo Estado argentino, centralizada em Buenos Aires, justifica para Travassos sua vocação continental. Desde alguns anos antes, o país vinha criando vias férreas de comunicação com o Pacífico no sentido Leste-Oeste (desde Buenos Aires até Santiago do Chile) e no sentido sul-norte (Buenos Aires até la Paz e o porto de Arica).

Figure 2: Esforço Ferroviário Latino



Fonte: Travassos, 1938, p. 17

Os trilhos argentinos chegam ao oceano Pacífico através do porto chileno de Antofogasta e do peruano Mollendo, acumulando, assim, parte considerável da produção resultante das economias do Paraguai, Chile e Bolívia. É razoável aceitar, portanto, as influências de Travassos

sobre a política externa de Vargas e a pretensão geopolítica da construção da Ferrovia que liga Corumbá à Santa Cruz de La Sierra.

Para Moniz Bandeira, a supremacia Argentina já era uma realidade.

O temor do Estado-Maior do Exército, bem como do Ministério das Relações Exteriores, era de que a Argentina, a dispor de importantes recursos (petróleo, gado e cereais), boa organização econômica e constituindo, na América do Sul, “potência de primeira grandeza”, com “superioridade militar terrestre, marítima e aérea”, sobre o Brasil, tentasse absorver a Bolívia, além do Uruguai e do Paraguai, e assim recompor as fronteiras do Vice-Reino do Rio da Prata. (BANDEIRA, 1998, p. 168)

Durante a Conferência de Paz realizada em Buenos Aires, em 12 de junho de 1935, visando selar acordos para o armistício da Guerra do Chaco (1932-1935), as relações Brasil-Bolívia sofreram consideráveis acréscimos. Naquela altura, a Bolívia esteve vinculada ao Brasil para conter as inversões predadoras do Paraguai sobre a região da Meia Lua, reconhecidamente abastada em hidrocarbonetos. No mais, a tática era dissuadir a tendência separatista de Santa Cruz de la Sierra. Pois, o separatismo cruzeño era tradicionalmente apoiado por Buenos Aires, sob auspícios de natureza cultural, geográfica e histórico-jurídico, que se esforçava para comprovar a vinculação do departamento boliviano com o antigo Vice-Reinado do Prata e, portanto, órbita de atração Argentina. A postura ambígua da empresa americana Standard Oil Co., que chegou não só a vender petróleo ao Paraguai, mas ceder-lhes créditos durante o conflito, inflamava ainda mais questão.

Quanto à postura da Standard Oil Co, Rafael Aroncho nos ajuda a entender o desmazelo da transnacional:

Los intereses de la Standard Oil y Bolivia se hicieron divergentes cuando la primera perdió el interés por un petróleo que no podía ser exportado y [...]. Una salida del petróleo, hallado por la Standard Oil en el sudeste de Bolivia, por el Paraguay era técnicamente impracticable en la época, porque el oleoducto a ser construido no contaba ni con un puerto paraguayo de llegada y en condiciones de aceptar ese comercio, ni con una vía navegable para buques de la envergadura de los petroleros.²⁰⁰

Para Aroncho (2012) o petróleo boliviano começou a ser desinteressante frente à tentativa frustrada da Standard Oil de criar laços com a Argentina na construção de um oleoduto que ligaria o sudeste boliviano até os portos atlânticos daquele país. Naquela época, falava-se que o petróleo boliviano era “embotelhado”²⁰¹, ou seja, não era exportável. A postura do presidente

²⁰⁰ R. A. La Guerra del Chaco: ¿hubo algún titiritero? **Población y Desarrollo**, San Lorenzo, 20 nov. 2012, p. 13

²⁰¹ Aroncho (2012) constrói um intrigante debate a respeito dos principais responsáveis pela deflagração da Guerra do Chaco, na sua ótica, a construção de um discurso nacionalista que responsabilizava a Standard Oil pela guerra foi muito proveitosa para os governos da Bolívia, Paraguai e Argentina e, graças a ele, a irracionalidade resultante de um

argentino Hipólito Yrigoyen de repente tornou o óleo cru boliviano um mau negócio e sob suspeita “[...] de que tal negativa se deveu à influência da Royal Dutch Shell e dos interesses britânicos prevalescente em Buenos Aires”²⁰²

Diante disso,

*La Standard Oil explotaba el petróleo boliviano con el fin de mantenerlo como espacio de reserva exportable. Bolivia era un espacio marginal de la lucha por los yacimientos. Es por eso que en 15 años sólo aprovechó tres pozos, uno de los cuales fue cerrado poco tiempo después.*²⁰³

Naquela época a Standard Oil detinha reservas abundantes no México, na Venezuela e Oriente Próximo e estava mais focada na prospecção e verificação de provisões, e começou oportunamente a retirar seus equipamentos. Em 15 anos a empresa mal perfurou 31 poços, nos quais 3 foram explorados e, possivelmente, passou a privilegiar a produção na província argentina de Salta. A empresa norte-americana obteve esta concessão graças ao apoio de autoridades locais, principalmente, os governadores Joaquin Corváln e Benjamin Villafãne, “antinacionalistas” que arquitetaram um golpe de estado contra o presidente argentino Hipólito Yrigoyen. (BANDEIRA, 179)

A estratégia boliviana era, pois, acima de tudo, preservar a unidade do território no momento de fragilidade do Estado. Por parte do Brasil foi notório nos idos da crise sua postura temperada de equidistância entre Paraguai e Bolívia. Mas de fato houve mudanças e, ainda mais, deram-se de maneira notória. Se, entre 1928 e 1935 o Brasil manteve uma atitude de reserva frente à beligerância de seus vizinhos, foi a partir daquele ano que passou a uma ofensiva diplomática, “[...] não somente a que concerne às negociações de paz, mas particularmente face às relações com a Bolívia.”²⁰⁴

conflito por um território estéril e despovoado adquiriu um significado exculpatório. Atribuiu sórdida culpa aos governantes nacionais da Argentina, Paraguai e Bolívia, contraditando as teses maestras que Bolívia e Paraguai foram simples “titiritero” em face ao conflito de interesses estrangeiro das empresas petrolíferas norte-americana Standard Oil Co e a britânica Royal Dutch Shell. Vários outros aspectos são tratados na obra para sustentar sua refutação, mas o fato recalcitrante é a postura de Buenos Aires, tradicional aliada do Paraguai durante a contenda, e do governo boliviano; o primeiro, importador de petróleo e ansioso em obter uma fonte próxima, controlável e desvinculados de interesses monopolistas estrangeiros, ao passo que, o segundo ambicionava garantir autossuficiência. Findada a beligerância, iniciou-se uma luta visível de Buenos Aires com o Brasil para aproveitar o petróleo recém nacionalizado boliviano que era a principal fonte de divisas daquele país.

²⁰² BANDEIRA, A. M. A Guerra do Chaco. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, 1998. 162-197., p. 175

²⁰³ ARONCHO, Op. cit., p. 13

²⁰⁴ BIEBER, E. A Guerra do Chaco e as relações brasileiros-bolivianas no período de 1930-1945. Um caso de reorientação de política exterior. **Ibero-Amerikanisches Archiv**, Berlin, 1996, p. 268

Esse comportamento da diplomacia brasileira pode, em tese:

[...] ser vinculada a um comportamento relativamente tardio de interesses relacionados à disputa pelo Chaco. Embora a esse respeito coubessem pesquisas mais aprofundadas, tudo parece indicar que somente o desenvolvimento de uma indústria de substituição de importações no decorrer da década de 30 despertou no governo Vargas um interesse, cada vez maior, em estreitar laços econômicos com países vizinhos, os quais potencialmente poderiam oferecer uma matéria prima energética necessária para consolidar e aprofundar o novo modelo de desenvolvimento econômico. No Chaco, afinal de contas, supunha-se a existência de petróleo, e na região oriental da Bolívia, o hidrocarboneto já estava sendo explorado. (BIEBER, p. 1996, p. 271)

Claro que o controle militar e, possivelmente jurídico, do Paraguai sobre a região petrolífera oriental aceleraria as previsões de Mário Travassos no tocante ao processo de influência econômica presente na planificação geopolítica da Argentina. O capitão Aluísio Ferreira, com domínio das questões geopolíticas em jogo, expôs ao seu comando a questão nuclear do seu país no conflito: “como o Brasil olhará o problema político, de futuro, isto é, a infiltração paraguaya, na bacia amazônica, e através dessa infiltração, a influência argentina, mal disfarçada na Guerra do Chaco?”²⁰⁵

Quando, em princípios de 1935, saiu de sua reserva, e Macedo de Soares, questionando claramente a liderança da Argentina, ofereceu aos ministros das Relações Exteriores da Bolívia e Paraguai a chance de efetuarem consultas prévias à Conferência de Buenos Aires na cidade do Rio de Janeiro, o governo boliviano “convencido que o proposto encontro patrocinado pelo Brasil oferecia oportunidades mais promissoras [...] que a conferência de Buenos Aires, aceitou a proposição e tentou apoio de outras repúblicas [...]”²⁰⁶. Em junho de 1935, durante os contatos na capital Argentina que antecederam o início da conferência que levou ao armistício, a delegação boliviana demonstrou satisfação com as iniciativas tomadas por Macedo Soares, a delegação “*alento esta interversión brasileira que le inspiraba más confianza que la argentina.*”²⁰⁷ Não é tortuoso compreender a razão do beneplácito boliviano as ofensivas do Itamaraty. Até a assinatura do armistício, em junho de 1935, a Bolívia não tinha, pois, logrado respaldo de nenhum país vizinho para sua causa no Chaco, com exceção do Peru. Quadro bem distinto do

²⁰⁵ MONTERIO, G. Fundo/Coleção S.A Goes Monteiro. **Arquivo Nacional Dibrarq**. Disponível em: <<https://dibrarq.arquivonacional.gov.br/index.php/goes-monteiro>>. Acesso em: 18 janeiro 2023.

²⁰⁶ Ibid., BIEBER, Op. cit.; p. 280

²⁰⁷ Ibid., p. 280

Paraguai, “verdadeira província, ou espécie de feudo da Argentina”²⁰⁸, que teve o explícito apoio da Buenos Aires durante do todo o conflito.

Contudo, a nova postura da chancelaria brasileira já vinha despertando desconfiças desde 1933, e produzindo burburinhos:

Retribuindo uma visita do presidente argentino Agustín P. Justo ao Brasil de outubro de 1933, G. Vargas, acompanhado de uma comitiva que incluía seu Ministro de Relações Exteriores, chegou a Buenos Aires com antecedência ao início oficial das conversações de paz. Macedo Soares, imediatamente iniciou consultas privadas com os chanceleres da Bolívia e do Paraguai; ação que promoveu protestos por parte do Ministro das Relações Exteriores argentino Carlos Saavedra Lamas. Este chamou a atenção de seu colega dizendo “*que el asiento de las conversaciones diplomáticas sobre la paz del Chaco era la cancillería argentina y no outro*” (BIEBER, 1996, p. 274)

Para Moniz Bandeira, “a Argentina via com pavor a saída da Bolívia pelo rio Paraguai, dado que inundaria o mercado com petróleo, matando sua recente indústria de Comodoro Rivadavia.”²⁰⁹ O diplomata Orlando Leite Ribeiro, lotado em Buenos Aires, participou ao general Góis Monteiro, chefe do Estado Maior do Exército, que a “Argentina ao observar o vasto lençol do subsolo petrolífero do Chaco que se estendia mais para o lado da Bolívia e o que nas proximidades do rio Paraguai existia já era argentino, [...] acentuou que: A questão do petróleo é o que mais interessa à Argentina e daí o fato de que ela não tenha nunca apoiado a pretensão justa da Bolívia em obter uma saída ao rio”²¹⁰

Numa situação exausta, depois de dois anos de guerra, e incômoda em decorrência da assinatura e ratificação do protocolo de cessar-fogo foi que a Bolívia percebeu a necessidade de estruturar face ao Brasil e à Argentina uma política exterior mais consistente, não só para lograr significativo apoio durante as rodadas de paz, como também para obter cooperação para os objetivos de desenvolvimento na região Leste do país. (BIEBER, 1996, p. 281)

Nesse sentido,

Embora esta política só tenha chegado a amadurecer no decorrer de 1936, ela delineou-se já a poucos meses após o início da *Conferência de Paz* em Buenos Aires em meados de 1935. Em novembro daquele ano a chancelaria boliviana anunciaria uma próxima visita do seu Ministro das Relações Exteriores, Tomás Manuel Hélio, ao Rio de Janeiro. Está não somente tinha finalidade de contrariar esforços paraguaios de se aproximar do Itamaraty, mas também a de preparar o terreno para uma vigorosa aproximação ao país vizinho. Foi nesta oportunidade que a diplomacia brasileira deixou entrever os seus interesses pelo Leste da Bolívia. (BIEBER, 1996, p. 281)

²⁰⁸ BANDEIRA, Op. cit., p. 168

²⁰⁹ Ibid., p. 177

²¹⁰ Ibid., p. 177

Em visita do MRE da Bolívia ao Rio de Janeiro, em novembro de 1935, Macedo Soares informou ao titular da pasta, Tomás Manuel Eliot, que desejava discutir com ele a concessão de um porto livre sobre o Atlântico à Bolívia, assim como um projeto ferroviário conjunto para vincular a cidade de Santa Cruz de la Sierra à fronteira brasileira em Corumbá. Sobre a dívida brasileira de um milhão de libras esterlinas, pendente do Tratado do Petrópolis, Macedo Soares propôs utilizar a soma para subsidiar a construção de uma ferrovia, ou para instalar um oleoduto que permitisse escoar a exportação do petróleo boliviano para o Brasil. Essas abordagens, contudo, não chegaram a ter repercussão até a segunda metade de 1936, quando a nova política exterior da Bolívia já demonstrava sua eficácia e outros países sul-americanos, particularmente a Argentina, desejosa do petróleo boliviano. Desde meados de 1936, a Bolívia, sob a influência decisiva de Enrique Finot e Alberto Ostría Gutiérrez, começou pôr em ação uma diplomacia que chegou a ser conhecida como “*Bolívia tierra de contactos*”²¹¹ – uma política externa pendular cujo movimento, previamente estabelecido, oscilava em duas claras direções: Brasil e Argentina.

O propósito era lograr três razões básicas: contar com apoio internacional decisivo durante a Conferência de Paz, a fim de obter o desejado porto soberano sobre o rio Paraguai, granjear garantias referentes à sua soberania nacional, ainda atemorizadas por tropas paraguaias no departamento de Santa Cruz de la Sierra e, finalmente, para albergar ajuda monetária que permitisse vincular aquele departamento com o Oeste da Bolívia e com nações vizinhas através de rodovias e estradas de ferro. Como as probabilidades de achar óleo cru no Chaco não tinham maturado, ambos os políticos elucubraram que poderiam atingir o objetivo se, em troca do angariado apoio, oferecessem ao Brasil e Argentina hidrocarbonetos soterrados no Leste de seu país. Para Bieber (1996) mesmo que Finot e Ostría concordassem com as diretrizes desta estratégia, havia entre eles uma considerável diferença. Para Finot a utilização do petróleo como moeda de barganha deveria empregar-se, sobretudo, e, antes de mais nada, para incitar um acercamento à Argentina, país que considerava chave para atingir as metas desenhadas. Ostría, por seu turno, via nessa opção o risco de a Bolívia virar “feudo” de Buenos Aires aos moldes de como ocorrera com o Paraguai e advogava pelas negociações paralelas com o Brasil, chegando inclusive a bradar prioridade.

Finot assumiu, em junho de 1936, a chefatura do Ministério das Relações Exteriores, cargo no qual permaneceu até julho do ano seguinte. Para perfazer a política dos “contatos

²¹¹ BIEBER, Op. cit., p. 282

práticos”, Finot assinou, em novembro de 1936, um acordo com o Brasil para criar uma comissão binacional de estudos económicos. No mês que se segue, registrou acordos idênticos com a Argentina e o Chile. E, em março de 1937, o governo boliviano confiscou as propriedades da Standard Oil que passaram a ser administradas pela companhia estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB). Com essa medida o país se veria livre para comercializar seu petróleo sem ingerências externas. Na Bolívia um homem propenso a priorizar as boas relações com a Argentina tinha passado a ocupar a chefia dos ministérios das Relações Exteriores. Desde meados de 1935, Buenos Aires mantinha ativas discussões com La Paz sobre projetos petrolíferos, e a começos de 1936 círculos oficiais argentinos estavam considerando as possibilidades de um acordo binacional para fornecer ao mercado argentino petróleo boliviano. Entre agosto e outubro do mesmo ano foi debatido um amplo projeto de colaboração económica entre ambos os países, o qual incluía projetos para a construção de uma estrada de ferro e para acordos de intercâmbio comercial.

Registrando atenção a rápida aproximação da Bolívia à Argentina, e os ruídos positivos a esse respeito provenientes de Buenos Aires, o Itamarati envidou esforços para conter que o lóbulo oriental boliviano se convertesse num quintal da Casa Rosada. Na já mencionada visita de Finot ao Rio de Janeiro, em 1936, não se tratou apenas de assuntos alusivos à crise do Chaco. Se tocou, também, sobre a realização de possíveis obras de infraestrutura e, claro, sobre a questão da exploração do petróleo. Macedo Soares retomou as propostas feitas anteriormente a Tomás Manuel Eliot, mais, dessa vez, em módulos distintos. Propôs ao seu colega boliviano que a estrada de ferro para vincular os dois países poderia se estender de Corumbá não só até Santa Cruz de la Sierra, porém até o rio Ichilo. Ademais, no projeto seriam aplicados aqueles um milhão de libras esterlinas que o Brasil devia à Bolívia. Macedo Soares apelou em dois pontos como condição para se consumar a proposta: que o percurso da obra de infraestrutura levasse em conta a topografia das reservas de hidrocarboneto e, que, a Bolívia deveria fornecer detalhes factuais sobre as mesmas. Aliás, não somente o do Departamento de Santa Cruz, mas também nos de Sucre e Tarija. Mas, Finot insinuou ao chanceler brasileiro que a Bolívia no futuro próximo disporia de um superávit de petróleo e não se esqueceu de citar o interesse que a Argentina tinha na sua aquisição.

Macedo Soares, em maio de 1937, exacerbou seu alvoroço no que toca o plano de infiltração argentina no Sudeste boliviano. Propôs ao governo de La Paz financiar não primeiro

uma rodovia, mas diretamente a construção de uma ferrovia de Corumbá até Santa Cruz de la Sierra. A proposta aconteceu há aproximados dois meses após terem sido efetuados avanços entre a Bolívia e a Argentina para a exploração conjunta de petróleo e um mês antes de a comissão económica mista de ambos os países começar a considerar o transporte do hidrocarboneto em terreno argentino.

Sobre a atitude de cunho preventivo:

A incapacidade de romper a seu favor o jogo pendular que a diplomacia boliviana tinha iniciado entre a Argentina e o Brasil no início da segunda metade dos anos 30 foi determinante na atitude que o Itamarati tomou para assinar um tratado ferroviário e um tratado petroleiro com a Bolívia antes que a Argentina tomasse iniciativa idêntica. Logo que Macedo Soares expressou seu mal-estar sobre os avanços argentinos, reuniu-se, pela primeira vez, uma comissão mista brasileiro-boliviana para tratar de problemas de cooperação em matéria ferroviária e petroleira. Entre junho e dezembro de 1937 ela preparou os rascunhos para o Tratado sobre Vinculação Ferroviária entre Corumbá e Santa Cruz de la Sierra e o Tratado sobre Saída e Aproveitamento do Petróleo Boliviano. (BIEBER, 1996, p. 285)

Nas suas regras mais cêntricas, o tratado previa, em seu primeiro corte, a construção da ferrovia Corumbá-Santa Cruz de la Sierra a qual se utilizaria o pórtico de um milhão de libras esterlinas devidas à Bolívia. Este país assumia o compromisso de construir uma estrada-de-ferro de Santa Cruz de la Sierra ao centro petroleiro de Camiri e, numa oportunidade sequente, outra desde Vila-Vila, nas proximidades de Cochabamba, até um porto sobre o rio Ichilo, o qual, por sua vez, ficaria vinculado à cidade de Santa Cruz. No que concerne o trato relacionado ao petróleo, acordou-se a exploração deste insumo na região Leste da Bolívia, desde o rio Parapetí em direção ao norte. O plano ferroviário foi visto pelo Brasil como a etapa final de ligar o Oceano Atlântico ao Pacífico. O acesso aos hidrocarbonetos foi assegurado, e como se pôde verificar, no plano ferroviário esboçado, não só os hidrocarbonetos existentes no citado departamento, como também, àquele localizados no Departamento de Cochabamba. A Bolívia deu um passo meritório na ânsia de criar infraestrutura que ligasse as regiões orientais e ocidentais, como o país na sua totalidade com as duas maiores potências limítrofes, Brasil e Argentina. Além de obter um respaldo contra futuras agressões do Paraguai e da Argentina no que toca o questionamento da sua integridade física, até então fragilizada no Departamento de Santa Cruz de la Sierra. Portanto, ao caucionar a inteireza física da Bolívia e, sobretudo, ao declarar que não permitiria ação coercitiva contra o país andino na solução limítrofe com o Paraguai, “o Brasil obteve benefícios [...] ao preço de romper definitivamente com a posição

equidistante que até então havia mantido no conflito do Chaco. Isto aconteceu 5 meses antes da assinatura do tratado de Paz entre Bolívia e Paraguai [...] ²¹²

Spruille Braden, embaixador americano, afirmou que “quem mais obstaculizava o processo de paz era o Chanceler Carlos Saavedra Lamas” ²¹³ e, demais, [...] *abandonando su sueños geoestratégicos se transformó en adalid de La Paz. - y obtuvo el Premio Nobel por sus gestiones.* ²¹⁴

Para Moniz Bandeira, o “diplomata do Petróleo” tentava postergar todo o acordo territorial até que pudesse garantir ao extremo a influência da Argentina sobre o Paraguai e a Bolívia. E não teve êxito.

O acordo sobre transporte, firmado em 25 de fevereiro de 1938, entre os governos de La Paz e do Rio de Janeiro, objetivando à construção de ferrovia, ligando Santa Cruz de la Sierra (Bolívia) a Corumbá (Brasil), mediante a utilização de £ 1 milhão pendentes desde o Tratado de Petrópolis (1904), influiu, provavelmente para a concertação do Tratado de Paz de 1938. Ele proporcionaria à Bolívia melhor enlace com o rio Paraguai e abriria o mercado brasileiro ao petróleo da região do rio Parapeti e adjacências, com o que a velha aspiração de Saavedra Lamas de adquirir para a Argentina seu exclusivo controle se frustrou. (BANDEIRA, 1998, p. 184)

Decorridos 12 anos da assinatura do acordo, 1950, os estudos para a exploração e prospecção do petróleo encontravam-se praticamente inalterados. Devido à falta de aporte financeiro por parte do Brasil e da Bolívia. E, claro está, eram essencialmente viáveis para o empreendimento de captação petrolífera. Essa toada requeria altas inversões de capitais que os dois países não dispunham e não levaram em conta ao subscreverem o tratado em 1938. Isso em boa parte tem explicação. Para Bieber (1996) a decisão do governo brasileiro de alinhamento à Bolívia na fase final do conflito do Chaco revelou o seu propósito de evitar a qualquer custo a incursão da Argentina sobre o Leste boliviano. O argumento torna-se excelso, “ao considerar que o Brasil negociou tratados pelos quais se comprometera ao imediato investimento de respeitáveis somas de capital em troca da obtenção de um produto que ainda tinha que ser encontrado, explorado e comercializado ²¹⁵. O Tratado de 1938, recebidos com grande entusiasmo pelos bolivianos, que olhavam para o mercado brasileiro como escoamento próspero de sua produção de petróleo, e sua frustração produziu “[...] *a result, an anti-Brazilian sentiment grew among*

²¹² Ibid., p. 285

²¹³ BANDEIRA, Op. cit., p. 188

²¹⁴ IÑIGUEZ, C. P. La Guerra del Chaco según Augusto Céspedes. In: _____ **Desde el corazón de América: El pensamiento boliviano en el siglo XX.** 1º. ed. La paz : Plural , 2004. Cap. 5.

²¹⁵ BIEBER, Op. cit., p.286

Bolivian politicians and public opinion; which, to a certain extent, rekindled old resentments dating back to the 1867 border treaty and the 1903 Petrópolis Treaty that put an end to the Acre dispute.”²¹⁶

O profundo desconforto brasileiro com o tratado assinado entre Bolívia e Argentina, em 1941, tratado de Vinculação Ferroviária, o qual, com devida razão, foi interpretado pelo Itamaraty como abertura a influência Argentina numa área onde a riqueza petrolífera tinha sido garantida ao Brasil em 1938, determina uma grifada deterioração nas relações entre Brasil e Bolívia.

A parte do traçado penetrava, contudo, na região preliminarmente reservada ao Brasil, determinando clara sobreposição de áreas para a exploração do petróleo entre Brasil e Argentina. O fato incitou o governo brasileiro castrar fundos requeridos para a exploração do petróleo. O governo boliviano, com o fito de esmaecer a crise, esclareceu que nas zonas onde houvesse concentração de competências seriam respeitados os compromissos previamente registrados com o governo brasileiro. Porém, em 1945, Bolívia e Argentina estenderam o tratado de 1941, sem prestar esclarecimento ao Brasil, gerando indignação do Itamaraty que, prontamente, solicitou esclarecimentos ao governo boliviano sobre os termos do acordo para averiguar se existiam controvérsias. A Bolívia até 1950 não havia atendido o pleito do Brasil, e a chancelaria brasileira só obteve resposta junto ao governo argentino, através da embaixada de Buenos Aires, que detalhou o tema.

Afastando-se dos imbróglis quanto à exploração do Petróleo, seguiam-se os trabalhos de construção da ferrovia Corumbá-Santa Cruz de la Sierra. Na medida em que a obra avançava, eram disparadas críticas de grupos nacionalistas que acusavam o Brasil de adotar postura imperialista na Bolívia. A ferrovia, diziam, permitiria somente a penetração brasileira no território boliviano sem gerar benefícios aos povoados das regiões pelas quais a linha férrea deveria passar. Além do mais, responsabilizavam o Brasil pela alta dos preços dos produtos agrícolas, afirmando que trabalhadores rurais foram atraídos pelas maiores remunerações auferidas à operários que optavam por trabalhar na construção da ferrovia. Demais, havia nos bolivianos uma certa aflição no que tange à proeminência de Corumbá, como pólo econômico, posto que a ferrovia estaria à disposição da cidade brasileira para abastecer os municípios

²¹⁶ CONDURU, The Robore Agreements (1958): A Case Study of Foreign Policy Decisionmaking Process In the Kubitscheck Administration. **Centro de Estudos Brasileiros em Oxford**, Oxford, julho 2001, p. 24

bolivianos circunscritos e não para auxiliar as cidades bolivianas a se desenvolverem e terem na estrada de ferro alternativa viável de escoamento de sua produção

Mesmos diante de problemas, a obra foi concluída e inaugurada em janeiro de 1955 pelo então presidente Café Filho e por Victor Paz Estenssoro, em cerimônia na cidade de Santa Cruz de la Sierra. O trecho inaugurado tinha uma extensão de 680 quilômetros e no terminal Corumbá unia-se a Estrada de Ferro Noroeste do Brasil, seguindo até o porto de Santos, viabilizando o escoamento da produção exportável de petróleo boliviano em pleno solo brasileiro. Ao concluir a obra o Brasil cumpria a obrigação assumida no Tratado de interligação ferroviária de 1938, que remonta suas origens ao Tratado de Petrópolis de 1903. O ministro das obras públicas boliviano declarou que a ferrovia era o maior acontecimento das relações diplomáticas comerciais entre os dois países. Por sua vez, Café Filho considerou que a estrada de ferro era uma importante etapa nas relações bilaterais e no desenvolvimento do Brasil:

A importância desta vinculação ferroviária já vai ser demonstrada com o transporte da gasolina boliviana, que irá abastecer o mercado de Mato Grosso. O combustível enviado ao Brasil é o prenúncio de uma nova etapa nas relações entre nossos países. A exploração conjunta do petróleo andino virá acelerar, em breve, as relações econômicas entre a Bolívia e o Brasil.

Apesar do entusiasmo de Café Filho²¹⁷ sobre a expectativa de exploração do petróleo boliviano, no decorrer do evento, em reunião reservada com presidente brasileiro, Estenssoro - expoente do pensamento nacionalista e ferrenho opositor aos tratados de 1938 - apresentou proposta de revisão e alteração do Tratado de Saída e Aproveitamento do Petróleo Boliviano, sob a égide de que após 17 anos a área permanecia intacta e a Bolívia carecia da exploração do petróleo daquela região. Na visão de Estenssoro, a imensa riqueza em combustíveis líquidos, ao permanecer intocada, desde então, gerava prejuízos ao Brasil, que se via obrigado a comprar derivados de petróleo em terceiros mercados, à custa de escassos recursos cambiais. A Bolívia, de sua parte, deixava de explorar riqueza mineral no momento em que lidava com elevado déficit

²¹⁷ Como suscitado por Smith (1971), em suas memórias, Café Filho descreveu seu choque quando, ao chegar a Santa Cruz, foi recebido por manifestantes gritando “O petróleo é nosso”, não contra o Estados Unidos, mas contra o Brasil. Ele disse que Paz Estenssoro “reclamava longa e amargamente” sobre a inatividade do Brasil em relação ao tratado de 1938, ao qual ele disse ter se oposto como deputado. Paz Estenssoro enfatizou o “efeito psicológico” sobre seus compatriotas dessa infeliz situação, em comparação com a Bolívia, o Brasil era “rico e crescente”, mas havia negligenciado a Bolívia e até freado seu crescimento global, mantendo a soberania sobre parte da nação. Finalmente, lembrou-o que havia chegado a poder à frente um movimento revolucionário que havia expulsado os proprietários estrangeiros das minas de estanho.

em sua balança comercial. A proposta ficou conhecida como “*memorandum estenssoro*” e foi entregue oficialmente em fevereiro de 1955 ao Itamaraty.

O documento revia o conceito levantado previamente que a ferrovia poderia viabilizar o transporte do petróleo de forma econômica e renderia frutos à Bolívia e, que, os negociadores que vincularam o tratado de construção da ferrovia ao da exploração e escoamento do petróleo desconheciam os predicados da indústria petrolífera. Poucos dias depois da reunião de Corumbá, a Embaixada da Bolívia no Rio de Janeiro enviou ao Itamaraty um documento assinado pelo presidente boliviano no qual formalizou suas opiniões sobre as questões tratadas pessoalmente com Café Filho. No documento, insistia na necessidade de renegociar os termos do Tratado de 1938, pois não mais aplicáveis às condições econômicas de ambos os países; Prescrevia, resumidamente, tais ações: i) eliminação do conceito de garantia geográfica; ii) início das pesquisas da YFPB na região de Santa Cruz, iii) a área reservada para *joint ventures* brasileiro-boliviano deveria ser aberta para empresas privadas, de diferentes nacionalidades; iv) os royalties que as empresas pagariam ao governo boliviano seriam revertidos para honrar a dívida boliviana com o Brasil e v) as amortizações começariam após a conclusão da ponte sobre o Rio Grande, última etapa da ferrovia.

Café Filho conseguiu adiar novas diligências sobre o tratado até depois das próximas eleições presidenciais brasileiras. argumentou que a questão não deveria transforma-se em tema eleitoral. Ao retornar ao Rio de Janeiro, pediu a opinião de seu gabinete sobre a questão, e, também, perguntou ao ministro da Fazenda, Eugenio Gudín, se o Brasil poderia angariar divisas suficientes (US\$ 4 milhões) para honrar o tratado. A resposta foi que seria “*difficult, if not impossible*”²¹⁸. Diante a posição do Ministro da Fazenda, a solução lógica era cobrar o valor investido na construção da ferrovia em petróleo, durante 50 anos, ao preço internacional. O general Canrobert Pereira da Costa, Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, e os Chefes do Estado-Maior do Exército e da Marinha votaram pela inalterabilidade do tratado. Previam, pois, um abastecimento continental de petróleo para o Brasil, e, assim, preservar o acordo implicava preservar a própria segurança nacional. Em tempos de guerra, argumentavam, o Brasil estaria mais seguro se não dependesse do transporte marítimo para importar petróleo.

²¹⁸ SMITH, S. Bolivian Oil and Brazilian Economic Nationalism. **Jornal of Interamerican Studies and WordAffair**, Cambridge, abril 1971, p. 171

O Conselho de Segurança Nacional, órgão composto mormente por pessoas com ideias homologas, discordou de Eugenio Gudín. Prolatou pela manutenção das terras do tratado, mas arguiu que o acordo de 1938 deveria sofrer um reexame. Nessa senda, o presidente Café Filho instruiu o Itamarati a iniciar conversas com a Bolívia para discutir a hipótese de uma revisão alvitrada. Por oportuno, vale lembrar, o contexto internacional jogava a favor das pretensões daquele país, visto que as grandes empresas petrolíferas estavam voltando suas atenções para a América Central e do Sul, logo após o desfecho da crise de Suez. (SMITH, 1971; CONDURO, 2001; CERVO; BUENO, 2011).

3.2 Roboré (1958): “nacionalismos” e ascendência do gás natural

No conflito do Chaco as perdas foram enormes. Mais de 65.000 pessoas foram mortas, desertaram ou morreram em cativeiro, o que equivale a 25% de todos os combatentes do lado boliviano. O percentual de perdas sobre a população total, que era cerca de 2 milhões de pessoas, delineava uma proporção igual as baixas que as nações europeias tinham sofrido durante a Primeira Guerra Mundial.

O sopro político boliviano no final do conflito com o Paraguai clamava por coalizão com vista a perfazer a construção nacional:

A guerra foi também considerada o suspiro final da velha ordem, que para defender seu próprio poder, tinha jogado a nação em um conflito internacional. [...] Sustentou-se que o próprio Estado estava sendo sustentado pelo “rosca” [...] os regimes não democráticos e oligárquicos que haviam governado a Bolívia estavam ali por que eram necessários, desde que eram a única maneira de os mandarins econômicos explorarem a nação. [...] todos falavam em aliança de trabalhadores, mineiros e camponeses indígenas, cujo fim último seria “Tierra al índio e Minas al Estado” (KLEIN, 2016, p. 245-246)

O governo da Bolívia não passava “*de eterno procer se diria-no era más que el subproducto de una democracia restringida a las elites y procedimientos caciquezcos: con quinientos votos si era diputado.*”²¹⁹ Para Céspedes, Salamanca tornou-se um verdadeiro “antimito” que cavou entrar na história como *praetoriane* do território boliviano, depois que em sua juventude compôs um gabinete que convalido a perda do Acre ao Brasil. Elemento sem predicado, “[...] *que el país subalimentado podía rellenar con el ideal del anti-caudillo, del*

²¹⁹ Ibid., IÑIGUEZ apud CÉSPEDEZ Op. cit.; p. 203

puritano, la probidad ausente del poder, la promesa de la república platónica que anticipaba la presencia de ese ser delicado y humilde, un Gandhi terrateniente”²²⁰

O próprio exército era mostruário da parcialidade da estrutura social, organizava-se segundo castas, “os brancos eram oficiais, os cholos, suboficiais, e os indígenas camponeses, soldados.”²²¹ A validade das instituições nacionais mantinha harmônico o *status quo* historicamente erguido, mas foi severamente abalada. Para os poucos brancos que serviram na linha de frente a experiência foi amarga e fez com que muitos adotassem um ponto de vista radical e crítico. Para os indígenas elas foram a simples extensão dos padrões usuais de exploração, e findado o conflito os soldados aimarás e quéchuas regressaram para as suas terras, reintegrando-se às suas origens tão rapidamente quanto possível. Mas, mais que oportunidade única para convivência de classes – em tempos normais, socialmente apartadas –, o Chaco marcou também o encontro de duas geografias: o Altiplano e o Oriente, com todas as suas categorias de diferença e desigualdades regionais, compartilharam as agruras dos campos de batalha. Desse duplo encontro nasce, para os setores urbanos da Bolívia representados no inferno do Chaco, a compreensão privilegiada das realidades sociais do país, a qual constituiria o elemento inovador da prática política subsequente, instituída por sentido de indignação pelas inglorias e debilidades nacionais que agora saltavam à vista.

O desastre do Chaco abriu longa etapa de transição, confusa e fértil, que culmina, finalmente, na Revolução de 1952, o maior acontecimento da Bolívia republicana. Na realidade, como assinala Augusto Céspedes, “*del Chaco no surgió una conciencia nacional, sino el desorden propicio para incubarla*”²²²

Não obstante,

La hecatombe social que implicó la guerra del Chaco para Bolivia ha sido vista como matriz del surgimiento nacionalista; a la distancia, Céspedes es más parco y sostiene que de allí surgieron sólo “fermentos”, tanto revolucionarios como contrarrevolucionarios, fundamentalmente de lipo militar; [...] La reconstrucción llevaría tiempo y dependería de otros factores; de hecho, las tropas indígenas protagonistas de la guerra sólo aspiraban a volver a sus comunidades, pero al volver llevaban consigo el peso de esa nueva demostración de su papel absolutamente subalterno. (IÑIGUEZ, apud CÉSPEDez, 2004, p. 2007)

O mesmo Estado que, no Chaco, descumpre sua obrigação fundamental de preservar o território nacional - como falhara antes ao perder o litoral do Pacífico – mostra-se igualmente

²²⁰ Ibid., p. 37

²²¹ KLEIN, H. S. **História da Bolívia**. Brasília: UNB, 2016, p. 243

²²² Ibid., PIÑEIRO apud CÉSPEDez, Op. cit., p. 207

inadimplente nas suas funções básicas, como na economia, saúde e educação, por exemplo. A mineração exportadora, ao concentrar renda e ampliar desequilíbrios, não conseguiu – na verdade jamais pretendia – integrar o país, por consequência, replicou a lógica da fragmentação étnica nacional. O refluxo das noções liberais, de domínio absoluto das propriedades privadas, e sua substituição pela ideia de Estado como agente propulsor da economia, culminam na criação da Estatal YFPB, em 1936, e na promulgação da Constituição de 1938, na qual propriedade foi redefinida como direito social vinculado a sua utilização pela coletividade. A Bolívia, pós Chaco, [...] *por decirlo de modo dramático përa veraz, ya no podría seguir siendo fácilmente una sociedad controlada por elite poscolonial.*”²²³

Quando os militares bolivianos instigaram um golpe para impedir que Victor Paz Estenssoro, presidente eleito em maio de 1951, assumisse o cargo, não podiam imaginar que menos de um ano depois seriam banidos do poder e o exército, como força militar e política, seria totalmente desmantelado por um gestor revolucionário. Após uma violenta insurreição, em abril de 1952, o resultado das eleições foi reconhecido sob o governo do Movimento Nacionalista Revolucionário (MNR), um grupo de esquerda onde estavam lotados intelectuais e empresários de classe média, jovens militares, trabalhadores rurais e mineiros. As medidas iniciais tomadas pelo governo revolucionário incluem: a institucionalização de milícias populares, o sufrágio universal, ampla reforma agrária, extinção das formas servis de trabalho, como o *pongueaje* e *pongo*²²⁴, a nacionalização das minas de estanho, principal recurso financeiro do país, e, ainda, impulsionou a educação e o desenvolvimento econômico pela ação de empresas estatais na área de mineração e energia.

A insurgência de um regime marxista na América Latina colidia, e preocupava, frontalmente com os anseios globais dos Estados Unidos durante a década de 50, e ajuda a justificar a aflição da política externa de Washington quanto à questão da convulsão social boliviana.

²²³ Ibid., p. 37

²²⁴ O *pongueaje* significava a obrigação de prestação de serviços pessoais, havia sido, desde os tempos coloniais, parte das obrigações de trabalho exigidas aos índios que viviam nas propriedades. Como bem lembrado por Klein (2016), isso não tornava tais obrigações nem um pouco mais onerosa, pois se havia algo universalmente odiado por todos os camponeses indígenas era o serviço de *pongo*. Ele obrigava a atender à família do fazendeiro mesmo em residências bem distantes dos centros urbanos, e consumia nisso muito tempo e esforço, e tudo era custeado pelos próprios camponeses.

A singularidade do caso emerge a partir do fato de que, entre 1953 e 1961, a Bolívia recebeu, per capita, mais ajuda econômica dos Estados Unidos do que qualquer outro país do mundo.

Nesse sentido,

[...] the support given by the US to the MNR government followed the strategy of preventing the reforms from going further and the ruling coalition from leaning towards the Soviet sphere: the rationale was to avoid further radicalisation, and thus containing the revolutionary impetus. Therefore, there was no contradiction between American support to the MNR and its policy of eradication of communism from the Western hemisphere. Through financial aid the United States would eventually increase their influence, make free trade prevail, and impose the adoption of a favourable policy to foreign private investments. (CONDURO, 2001, p. 15)

Para Conduru (2001) ao considerar que a presença econômica dos Estados Unidos na Bolívia não foi relevante se ponderada no contexto dos investimentos globais americanos, a hipótese de que os cálculos políticos e estratégicos prevaleceram sobre os econômicos na decisão de apoiar o MNR parece ser válida.

Diante de uma economia em bancarrota, de uma incapacidade do Estado em prover alimentos à população e da falta de capital para empreender todos os ambiciosos programas revolucionários, o MNR decidiu buscar a ajuda financeira dos Estados Unidos, logo em junho de 1953, sob a recusa da empresa fundidora de Patiño, a Willians Harvey Company, na Inglaterra, de refinar o estanho boliviano. Assim, Estenssoro concordou em indenizar Patiño, Hoschild e Aramayo e, no mês seguinte, foi assinado um contrato de compra e venda de minerais com os Estados Unidos que também anunciaram que seria duplicado seu programa de ajuda através do envio imediato de alimentos em torno de US\$ de 5 milhões, ancorado pela lei pública norte-americana nº 480.

Sob esses aspectos,

A Bolívia foi o primeiro país da América Latina a receber tais doações de alimentos exportados. No final de uma década de ajuda massiva, [...] alcançou a extraordinária distinção de ter obtido US\$ 100 milhões em ajuda estadunidense, tornado o país o maior receptor individual de ajuda estrangeira da América Latina. A Bolívia veio ser tão dependente dessa ajuda que, em 1958, um terço de seu orçamento foi pago diretamente por meio de fundos norte-americanos. (KLEIN, 2016)

A dependência boliviana das importações americanas de estanho era gigantesca, o mercado americano absorvia 50% de todo o estanho boliviano. O fim da Guerra da Coréia (1950-1953), bem como o inevitável superávit da oferta mundial de estanho, dinamizou uma queda acentuada em sua cotação internacional, promovendo perda considerável de receitas

governamentais. Ao mesmo tempo, a reforma agrária consagrou diminuição acentuada da produção agrícola, da qual se seguiu a necessidade desesperada de importação de alimentos. Em 1953, em meio a ameaça de catástrofe nacional, os Estados Unidos intervieram com um programa emergencial de abastecimento de alimentos. A crise econômica e a escassez de recursos foram agravadas pelos caros programas de bem-estar e diversificação econômica do governo que acabaram levando à inflação.

Envolto pela crise, o governo do MNR só pôde ceder às exigências de Washington. A revolução nacionalista tornou-se gradualmente estável. A conclusão de um tratado de garantia de investimentos com os Estados Unidos, em 1955, já dava indícios que a Bolívia estaria aberta a investidores externos.

Sob forte furor, num discurso diante a COB, Estenssoro amenizava os mais exaltados, ao lembrar que:

[...] É possível dizer que podemos fazer um túnel para sair além dos mares e vender nosso estanho. É uma frase bonita [...], mas a realidade é outra, porque necessitamos dólares para a nossa subsistência. (BANDEIRA, 2006)

No entanto, a característica mais simbólica da preeminência americana sobre a administração de Paz Estenssoro foi o código do petróleo boliviano, adotado em 1956. Vale lembrar, em 1937, após o fim da Guerra do Chaco (1932-1935), os Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) foi criada como esforço de recuperação econômica. Enormes companhias petrolíferas americanas foram nacionalizadas e enxotadas do mercado boliviano. Entre elas, a Standard Oil Co. foi expropriada sob os auspícios de que ajudou os paraguaios durante o conflito. Graças a um empréstimo recebido por meio do programa de assistência técnica dos Estados Unidos para América Latina, o governo Estenssoro conseguiu pagar a Davenport, Huess & Company, uma empresa de direito americana, para elaborar um novo código nacional de petróleo. Foi concebido para permitir investimentos privados estrangeiros na indústria petrolífera boliviana e tinha um alvo claro: impedir que a recém nascida Petrobrás e YPF, leia-se Brasil e Argentina, operassem na Bolívia.

O resultado atingiu o esperado:

that Assistant Secretary of State, Henry F. Holland, himself a lawyer with large experience in defending US companies' interests in Latin America, personally assisted the writing of the code. As a result, in a few years, ten US companies were exploiting Bolivian oil concessions. (CONDURU, 2011, p. 17)

Durante o governo Hernán Suazo, a influência norte-americana sobre os assuntos da Bolívia tornou-se ainda mais marcante. Como condição para novos empréstimos, Washington exigiu a estabilização da economia boliviana. Suazo aceitou as condições e deu as boas-vindas a George Eder, economista da “*International Cooperation Administration*” encarregada de reajustar as finanças do Estado e reintroduzir uma economia de mercado na Bolívia. Seguindo o princípio básico de atrair e proteger investimentos estrangeiros, o chamado “Plano Eder” recomendou medidas tipicamente antiestatais e liberalizantes tais como: i) cortes nos gastos públicos; ii) restrições de subsídios às empresas estatais; iii) extinção dos subsídios aos bens de consumo e iv) congelamento de salários. A estabilização da economia, no entanto, não evitou graves disputas expressas pela renúncia do vice-presidente, uma greve geral convocada por Lechín e uma greve de fome do presidente Suazo. Gozando de imenso prestígio devido à sua liderança no movimento armado de abril de 1952, o presidente Suazo conseguiu apaziguar disputas políticas.

O Plano Eder negou novos empréstimos a empresas estatais e a projetos de desenvolvimento e diversificação econômica; também suspendeu o programa de compra e estocagem de estanho. Representou, assim, o fim do nacionalismo econômico na Bolívia. A intervenção “suave” dos Estados Unidos naquele país, em oposição à intervenção armada para derrubar o presidente reformista Arbenz na Guatemala, em 1954, resultou na preservação de uma economia voltada para a exportação de commodities. De mais forma branda, a crescente influência de Washington na Bolívia, após 1952, cumpriu seu objetivo de impedir a criação de um regime marxista na América Latina. Sem dúvidas, a legislação petrolífera boliviana elaborada contribuiu para o favorecimento das grandes petrolíferas dos Estados Unidos. O código do petróleo não só acabou com o monopólio da YPFB como arrestou a participação de quaisquer outras empresas estatais estrangeiras, ou subsidiárias, do ramo, em explorar o recurso do subsolo boliviano.

Em 29 de março de 1958, reunidos em La paz, os Ministros das Relações Exteriores do Brasil, José Carlos de Macedo Soares, e da Bolívia, Manoel Barrán Pelaez, selaram uma combinação de trinta e um instrumentos diplomáticos (um protocolo, dez convênios e vinte notas reversais) que ficou conhecido como “Acordos de Roboré”, o nome surgiu em decorrência de um pequeno vilarejo no Leste da Bolívia localizado na província de Chiquitos. Após longas e difíceis conversações, os instrumentos concluídos trataram sobre a exploração do petróleo boliviano, à

ferrovia Corumbá-Santa Cruz de la Sierra, e a demarcação da fronteira entre os dois países, a mais polêmica.

As Notas que tratavam desses temas (números 1, 2, 6 e 7) irradiaram objeções da oposição nacionalista no Congresso Nacional e gerou uma disputa entre o Legislativo e o Executivo. Da casa Legislativa, uma frente nacionalista multipartidária - a Frente Parlamentar Nacionalista (FPN) – partiu uma campanha contra os acordos. A divisão na opinião pública brasileira entre os “nacionalistas” e os “entreguistas” era subjacente ao debate de Roboré, em que, os primeiros, eram contra os acordos, e este último os apoiou. Os acordos representaram um ápice, não o fim, de um longo processo de negociação entre Brasil e Bolívia, e teve como ponto de partida os Tratados “Sobre Utilização e Escoamento do Petróleo Boliviano” e “Conexão Ferroviária” ambos assinados em 1938.

A campanha contra os acordos implicou na paralisação das Notas. Anulou, assim, as negociações concluídas. A própria validade jurídica dos acordos foi levantada, porquanto as Notas eram bastante extensas e ultrapassavam o Tratado original, albergou temas que se quer tinham sido objeto de debates em 1938. Naquela ocasião, argumentou-se que os negociadores de Roboré operaram “inovação jurídica”, e, assim, usurparam clara disposição de competência do Congresso Nacional.

Com efeito,

As reversais cuidariam de matéria própria de tratado e, como tal, carente de aprovação do Congresso. [...] extrapolaram seu âmbito ao introduzir graves modificações no que já havia sido acordado entre os dois governos. O procedimento adotado equivalia a deixar ao arbítrio dos negociadores a resolução de assuntos privativos do Congresso Nacional. (CERVO e BUENO, 2011, p. 325-326)

Desde o instante em que a Comissão de Relações Externa da Câmara dos Deputados acolheu as sugestões de Gabriel Passos, deputado federal e principal articulador das críticas, e a assembleia, em plenário, aprovou o Ato Legislativo 37, o Congresso Nacional ficou compelido ao exame das notas. No que parece ter sido, *“a deviation for political purposes from a technical critique of the legitimacy of the agreements for political objectives, the campaign against Roboré turned into a passionate defence of the state monopoly on oil, by then totally consolidated in Brazil”*²²⁵

²²⁵ Ibid., CONDURU, Op. cit. 2011, p. 6

A Petrobrás, desde antes, não estava sendo classificada como possível agência brasileira hábil a atuar nos campos petrolíferos bolivianos. Os adversários do monopólio estatal, em um periódico brasileiro, declamaram a óbvia hipocrisia do pleito da estatal no que tange ao direito de estudo e lavra do petróleo na região subandina boliviana; *“Petrobrás had been founded upon anti-imperialism and radical nationalism and it was an embodiment of the state; for it to operate in Bolivia would be nothing short of an invasion of a sovereign nation.”*²²⁶ A imprensa oficial da Bolívia reproduziu algumas incidências e, entre elas, um comentário da imprensa carioca, intitulado *“A Bolívia nao quere ser Petrobraseada.”*²²⁷ Em pleno contexto da assinatura dos Acordos de Roboré, o jornal “O semanário” estampou uma matéria sob o título “Juscelino e a Traição de Roboré”, e referiu-se ao acordo como “uma calamidade”²²⁸

O colunista Godim da Fonseca, dispara:

Jeová! Arremessa um pedaço de céu velho em cima da cabeça de Juscelino a ver se ele para quietinho num lugar qualquer e medita sobre essa calamidade dos “Acordos de Roboré” [...] Juscelino aprovou “com louvor” o parecer ignominioso, entreguista, suicida do Conselho Nacional do Petróleo sobre a patifaria de Roboré.²²⁹

A Bolívia deixou claro que a Petrobrás não lograria autorização para participar da exploração da área reservada. As empresas brasileiras não eram obrigadas a pagar taxas de exploração ao país andino enquanto trabalhavam na zona do tratado, por outro lado, a Bolivian Gulf Company (BOGOC) demandou ensejo na metade sul da área acordada, e não apenas pagaria impostos de exploração, mas também os pagaria em dólares, contribuindo para as escassas reservas cambiais daquela nação. (SMITH, 1971, p. 172-173). No entanto, o Coronel Janari Nunes, presidente da empresa, insistia, em 1957, para que a Petrobrás fosse incluída nas negociações com a Bolívia e, ainda, que fosse a única a explorar a concessão daquele país. Em maio de 1957, uma missão brasileira foi enviada a La Paz para discutir o tratado de 1938, Janari Nunes representou a Petrobrás, mas sua presença foi um encalhe para as negociações. A Bolívia se opôs, veementemente, a tal movimento.

Aliás, a Bolívia [...]

wanted at least part of the zone opened to foreign-capital development and Brazil feared that under such conditions Bolivia would become a "back door" by which the great

²²⁶ Ibid., SMITH, Op. cit., 172

²²⁷ CUSICANQUI, E. **Brasil y el Petroleo Boliviano (Actualización de los Tratados de 1938)**. La Paz : del Estado, 1961, p. 117

²²⁸ DA FONSECA, G. Juscelino e a Traição de Roboré. **O Semanário**, Rio de Janeiro, 26 março 1959.

²²⁹ Ibid., p. 3

international petroleum companies (the "trusts" to Brazilian nationalists) could enter Brazil and undermine Petrobrás's. (SMITH, 1971, p. 173)

Jornais brasileiros acusaram a Bolívia de estar “sob o controle dos trustes” e seus homólogos bolivianos atribuíam ao Brasil o rótulo de “imperialismo”. O país andino chegou ao ponto de detrair o Brasil por evocar o separatismo na província de Santa Cruz de la Sierra para anexá-la, e seu petróleo, ao Brasil. A legalidade ou não da Petrobrás era capturada nos marcos do Tratado de 1938, a divergência do Art. VI do Tratado Ferroviário resultava na tensão sobre a validade da garantia geográfica que a Bolívia desejava elidir.

O Itamaraty insistia na interdependência dos dois diplomas. Na ótica da diplomacia brasileira, os acordos perseguiram a cooperação econômica entre as duas nações, detinham a mesma ontogênese e fins, quais sejam, a pesquisa e a lavra do petróleo numa reservada topografia. Não havia em que se falar, portanto, na modificação do Art. VI do Tratado Ferroviário, pois ambos os Tratados compunham folhas complementares que serviam uma de caução aos compromissos pecuniários da outra. Para os nacionalistas, e principalmente o Janary Nunes, a Petrobrás seria a única empresa capaz de erigir uma estratégia de pesquisa e lavra com aporte técnico e financeiro necessários, já que, no Brasil, nenhuma outra entidade detinha verossímil capacidade.

O protótipo ideal seria o da associação da YPBF com a Petrobrás, os baluartes da participação da estatal brasileira compreendiam que essa anastomose resultava do próprio “espírito” do Tratado sobre Saída e Aproveitamento do Petróleo Boliviano. Mas *“en todas las oportunidades en que se intentaron planeamientos [...] en los que se mencionaba a la entidad fiscal del petróleo brasileño, fueron invariable y unánimemente rechazados; tanto porque la dignidad nacional no podía admitir ingerencias de empresas estatales extranjeras en la soberanía territorial del país”*²³⁰

A “formula Petrobrás”, contudo, foi firmemente rejeitada, à luz da Carta Política do Estado e o Código do Petróleo:

Son del dominio originario del Estado, todas las substancias del reino mineral”; “La exportación del petróleo de propiedad fiscal o particular, se hará por intermedio del Estado o de uno entidad que le represente”; “Todas las empresas establecidas para explotaciones, aprovechamientos o negocios en el país, se considerarán nacionales y estarán sometidas a la soberanía, a las leyes y a las autoridades de la República” [...]

²³⁰ Ibid., p. 114

Los Gobierno o Estados extranjeros o las corporaciones u otras entidades que de ellos dependan, bajo ningún título podrán obtener ninguna clase de concesiones, ni derecho alguno sobre las mismas, ya sea en forma directa o por interpósita persona. Tampoco dichos gobiernos, entidades ccorporaciones, podrán ser admitidos como sócios. (CUSICANQUI, 1971, p. 114)

Defronte ao sectarismo das autoridades bolivianas e, por conseguinte, ao bloqueio da Petrobrás para atuar na exploração subandina, o presidente Kubistchek tinha autorizado o Itamaraty a analisar propostas de empresas privadas desejosas em obterem permissões petrolíferas para atuarem na Bolívia. O ministro das Relações Exteriores criou, em 1957, um grupo de trabalho, chefiado pelo Coronel Mario Poppe de Figueredo, presidente do CNP, com o fim de avaliar as instituições interessadas. Ao final dos estudos, o grupo concluiu que as companhias voluntárias não possuíam capital financeiro para levar adiante o projeto e seria de bom grado que o BNDE as assistisse no estágio mais crítico, isto é, na prospecção e lavra pioneira mediante empréstimos especiais. O BNDE acenou que não possuía dólares para financiar tal empreitada e, ao proceder a análise dos pedidos, iria favorecer o de grupos que tivessem fontes próprias de fundos. Parte da imprensa brasileira julgava a “preferência” do BNDE uma aceitação “tácita” de que os *trusts* teriam participação no custeio das empresas brasileiras na Bolívia.

No início de janeiro de 1959, o BNDE escolheu três empresas para explorar a zona boliviana. Cada representante foi convocado perante uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Câmara dos Deputados, e seus testemunhos revelaram que cada órgão havia feito arranjos para algum apoio estrangeiro. Macedo Soares e Coronel Alexinjo Bittencourt, ex-presidente do CNP, e integrante da missão Roboré, compareceram a CPI e alvejaram o BNDE por romper com o precedente nacionalista fincado pelo Brasil em suas negociações com a Bolívia.

Nota-se que:

A burocracia teve um papel fundamental nas negociações. Roberto Campos tornou-se responsável pela escolha das empresas exploradoras, tomando decisão polêmica: retirar a Petrobrás da Bolívia, substituindo-a por empresas brasileiras associadas a capital extremo norte-americano. [...] chegou mesmo a barrar uma empresa selecionada pelo BNDE, em fase ainda de criação, a Petrobol, cujos capitais mostraram-se suficientes para a exploração, mas seu estatuto proibia a participação de capital estrangeiro. Se os nacionalistas eram radicais ao extremo, Roberto Campos estava longe de ser o “técnico” e “racional” que ele tanto se autoproclamava. (MEIRA apud VILARINO, 2009, p. 34)

O senador Loirival Fontes afirmou que *“that Bolivia had betrayed the “patriots of Yesterday” and had broken the 1938 treaty. It had done so in obedience to the “American monopoly”, led by Gulf Oil Corporation, which hoped to retard Brazilian development.”*²³¹ Para Roberto Campos, presidente do BNDE, que também depôs perante a comissão, os riscos envolvidos eram altos, e, por isso, se justificava que o capital forâneo fosse jogado em um empreendimento tão incerto. Revoltados, os nacionalistas realizaram o enterro simbólico de Campos, a partir de então apelidado de “Bob Fields”, frente às suas posições a favor do capital americano. Rodrigo Meira aduz que *“à negativa a Petrobol só reforça a tese de que as empresas selecionadas por Campos serviriam como testa-de-ferro dos trustes para explorar o petróleo boliviano e depois golpear a Petrobrás.”*²³²

No final de janeiro de 1959, o Coronel do Exército Albino Silva dirigiu-se ao clube militar, pedindo a volta aos termos do tratado de 1938 e prometeu apoio incondicional à Petrobrás. O Coronel da Aeronáutica Anderson Mascarenhas, na Revista do Clube “O Militar”, levou os pontos de Albino Silva à sua conclusão lógica: *“He charged that the Robore Agreement could make Brazil a colony of the international petro leum cartels and that it signified the definitive and inescapable abdication of our economic emancipation in the face of the international petro leum groups.”*²³³ Para Mascarenhas, o pomo da discórdia era que os “trusts” entrariam no Brasil e quebrariam o monopólio estatal do petróleo, encarnado na Petrobrás, pela “porta dos fundos”.

A diferença mais brutal entre os Acordo de 1938 e o de 1958 foi a notável redução da área destinada à exploração perolífera conjunta, a denominada “Zona de Estudos”, que foi dividida em duas partes distintas: Área “A”, que compreendia 60% do total que fora reservado à exploração pela YPFB, e a Área “B”, que albergava os 40% restantes, reservada a exploração de empresas privadas de capitais brasileiros, bem na contramão do Tratado de 1938, que fazia alusão a sociedades mistas brasileiro-bolivianas. Ademais, fora estabelecido que alcançada a produção suficiente e satisfeitas as necessidades de consumo da Bolívia, o Brasil teria que comprar, em dólares livres de conversibilidade, 100 mil barris diários de óleo cru, retirado tanto da Área “B” como na área “A”. Estipulava a obrigatoriedade de compra, por parte do Brasil, de toda a

²³¹ Ibid., SMITH, Op. cit., p. 176

²³² Ibid., MEIRA apud VILARINO, p. 35

²³³ Ibid., p. 176

produção de gás natural da área “B”, acordo inédito, e, ainda, de 5 mil barris/dia de derivados de petróleo da propriedade da YPBF.

A Nota Reversal nº 6 anistiava as exportações de hidrocarbonetos em trânsito pelo território brasileiro de qualquer imposto (federal, estadual e municipal), o que colidia com a Constituição do Brasil, a qual determinava competente os entes federativos, aptos a legislarem sobre os respectivos tributos. Posta em prática, representaria para o país a abdicação da sua emancipação político-econômica, haja vista que o núcleo diretório da nota se nutria do escoar do petróleo das grandes companhias estrangeiras pelos portos brasileiros, sob o lânguido argumento de a Bolívia não possuir saída devido a Cordilheira dos Andes. A ideia, contudo, não correspondia aos fatos defronte a construção do oleoduto Sica Sica-Arica, financiado pela empresa americana Gulf Oil, em 1957. Assim, as críticas não foram ignóbeis no tocante ao imperioso de o Brasil assegurar mercado de no mínimo 100 mil barris/dia para o óleo cru retirado nas áreas “A” e “B” a preços e condições de mercado internacional no átimo da expansão e superprodução mundial do produto.

Os Acordos de Roboré trouxeram à pauta de negociações um novo elemento, o gás natural.

O art. VII e XII da Nota reversal nº 6, estabelece que:

Bolívia se compromete a vender y Brasil a comprar en condiciones y precios de mercado internacional, todo el gas natural producido por las empresas privadas de capitales brasileños en el área “B”

Cuando en el área “B” se determine producción y reservas suficientes de gas natural, que justifiquen e conómicamente la construcción de un gasoducto, Bolívia y Brasil se comprometen a construir dicha obra, teniendo en cuenta los requerimientos efectivos del mercado brasileño, y la obligación asumida por los dos países en el Artículo VII de esta Nota. (CUSICANQUI, 1971, p, 224-225)

Nesse instante, as importações brasileiras de petróleo boliviano parecem atraentes e fáceis de conseguir. Pois, já existe uma ferrovia dos campos petrolíferos bolivianos ao coração industrial do Brasil (São Paulo) e um oleoduto multiprodutos pode ser construído ao longo do direito de passagem. Ademais, o Chile relutava em autorizar exportações substanciais da Bolívia através de seus portos e não existia um consumo significativo no Altiplano boliviano e, nesse ínterim, pareceria mais viável embarcar para o Atlântico, e o gás boliviano poderia servir ao complexo petroquímico brasileiro projetado no interior de São Paulo. No entanto, o custo do gasoduto seria titânico, aproximadamente de meio bilhão de dólares, e mesmo que as reservas e

produção fossem razoável para justificar tal inversão, o clima político parecia atenuar a empreitada

De tal sorte que:

Relations between the two countries have been troubled for decades, and it is doubtful that a nationalistic Bolivian government would tolerate being tied to Brazil. The possibility that Petrobras might be given concessions and allowed to export oil to Brazil would, for the same reasons, seem highly unlikely. Finally, it is also equally doubtful that Brazilian companies, possibly foreign-financed (however indirectly), would be allowed to exploit concessions in Bolivia and export oil and gas directly to Brazil, considering the strong official support still given Petrobras' monopoly on oil importing. (SMITH, 1971, p. 180)

Uma das causas de o Brasil propiciar estudos que versam sobre a disponibilidade do gás natural na Área “B”, bem como a construção de um gasoduto, seria a emergência desse carburante para a matriz energética do país. A partir da década de 30, o desenvolvimento da tecnologia de construção de gasodutos potencializou, pois, o transporte a longas distâncias, catalisando os países mais desenvolvidos ao incentivo da construção desses modais, bem capilarizados e capazes de suprir satisfatoriamente suas demandas. Dados de outros países ajudam a entender a ideia-força dos patronos dessa política.

Assim,

Em 1958, os Estados Unidos possuíam centenas de milhares de quilômetros de gasodutos, a França importava gás dos Pirineus e em Lacq, a Argélia descobriu reservas de magnitude internacional, já o Canadá construiu um gasoduto de 2.500 milhas, e a União Soviética expandiu sua malha de gasodutos que contava 1.800 milhas. (GUILHERME, 1961, p. 51)

Mas, intempéries levaram à bancarrota os Acordos de Roboré, e, por conseguinte, os aspectos relativos ao consumo do gás boliviano não evoluíram. O acordo da Bolívia com a Argentina para o fornecimento de gás natural em 1968 e a nacionalização da empresa Gulf Oil em 1969 sublinham boas hipóteses. Sobre as relações com a Argentina, a Bolívia passaria a exportar gás natural na ordem de 4 milhões de metros cúbicos por dia (m³/dia) previsto para um período de 20 anos, o que despertou a cisma do governo brasileiro quanto ao dote das reservas bolivianas e seu superávit para suprir os dois países. Para Conduru (2001) a Argentina conseguiu tirar proveito no auge da crise de Roboré, entre 1959 e 1960, ao promover encontros sucessivos entre Frondize e Estenssoro que, ademais, logrou uma missão militar permanente Argentina em solo boliviano, a conclusão da ferrovia Yacuiba-Santa Cruz de La Sierra, a Expansão do Banco La Nación na Bolívia, um acordo para exploração de ferro nas minas de El Mutún e, o pior, o

anúncio de concessão de livre trânsito dos produtos bolivianos por território argentino, exatamente para que a Bolívia não dependesse mais dos “bons préstimos” do Brasil para escoar sua produção.

A nacionalização da Gulf Oil foi um episódio que gerou bastante desconfiança nos bastidores da política brasileira. Os militares temiam realizar um investimento de grande monta e de alto risco que deixaria o Brasil dependente de um país cujo histórico de instabilidade política era opulento, justamente os hidrocarbonetos, entre eles o gás, que eram os principais alvos de pressão utilizados pelos rivais políticos bolivianos, o que tornava temerária a viabilidade do projeto. Nessa época o general Ernesto Geisel era presidente da Petrobrás e detraiu a política bilateral do gás com a Bolívia. Tonitruante, imperial e áspero, Geisel, driblou de cumprir o compromisso, e quando pressionado, explodiu: “Quando os bolivianos fecharem a válvula do gasoduto, o que eu faço? Mando o Exército abrir?”²³⁴

3.3 O convênio Geisel-Banzer (1974): fases da cooperação necessária e o estigma da interdependência

Logo após o golpe de 1971 liderado por Paz Estenssoro e Hugo Banzer, que removeu Torres do poder, criou-se em Brasília uma Comissão Mista de Cooperação Econômica e Técnica para fomentar a colaboração econômica entre Brasil e Bolívia. As visitas do Chanceler Mario Gutierrez a Brasília, em janeiro de 1972, e o encontro de Médici e Banzer, em abril do mesmo ano, puseram o tema dos hidrocarbonetos como pauta prioritária para os dois países. Nessa época, a Argentina descobre reservas de gás natural em seu território bastantes para glosar sua dependência com a Bolívia. Mesmo que a disputa Brasil-Argentina estivesse em alta, Buenos Aires afirmou reiterada vezes que não precisaria mais do gás boliviano. Essa situação poderia colocar, novamente, o Brasil na posição de parceiro preferencial da Bolívia. A crise mundial do petróleo, em 1973, gerou um aumento fabuloso no custo de produção no Brasil e, tão logo, parecia viável as autoridades de Brasília buscar novos tratos com a Bolívia para atingir suas reservas de hidrocarbonetos.

As negociações entre Brasil e Bolívia se iniciaram, formalmente, em março de 1972, na cidade de La Paz. A Bolívia manifestou seu interesse em vender derivados do petróleo, em

²³⁴ GASPARI, E. A Petrobrás brinca de rainha Victoria. **Folha de São Paulo**, 2006. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0705200620.htm>>. Acesso em: 10 abril 2022

particular, gás liquefeito, e óleo cru, no período de 25 anos. Ademais, Banzer era favorável a instalação de um complexo binacional de fertilizantes nitrogenados em seu território para a produção de amônia e ureia. Para o diplomata Luiz Orlando Gélio, essa fábrica, projetada anteriormente com menor capacidade, tornou-se um objetivo fundamental da Bolívia quando esta se convenceu de que a mais importante aplicação do gás boliviano no Brasil seria a fabricação de amônia e ureia”²³⁵ Tal qual ao Tratado de 1938 e suas notas reversais, glebas dos Acordos de Roboré, o Acordo de 1974 foi visto pela oposição de Banzer como daninho a um projeto maior do seu país: a industrialização.

A União Democrática Popular (UDP) manifestou-se contrária ao acordo de 1974 não só pelo argumento da industrialização, mas principalmente para tornar pública a reivindicação do fim da ditadura boliviana. Numa segunda fase das negociações, no Rio de Janeiro, em julho de 1972, a delegação da Bolívia pleiteou apoio para a construção de um gasoduto até a fronteira entre Brasil e a Bolívia para suprir as necessidades da fábrica de fertilizantes, contudo, antes de entabular uma terceira fase de discursões surgiram notícias de que o Ministério de Minas e Metalurgia se opunha a participação do Brasil na industrialização de El Mutún. Propôs-se, inclusive, formar uma siderúrgica multinacional ou multilateral, com a participação de empresas sul americanas e não de governos. O litígio só foi debelado com a intervenção do presidente Banzer que passou instruções no sentido de que não se criassem quaisquer dificuldades às negociações com o Brasil. Em outubro de 1972, a Bolívia realizou, finalmente, uma proposta de preços para a venda do gás ao Brasil, em que os preços baixavam à medida de que aumentava a quantidade diária de gás exportado.

Na terceira fase das negociações, o governo Boliviano colocou a usina siderúrgica como *leitmotiv* da posição do governo. Mas um problema surgiu nesse instante: “a política siderúrgica da Bolívia, elaborada em suas linhas gerais pelo decreto de outubro de 1972, previa uma usina de dimensões muito maiores que as constantes da proposta brasileira de julho último”²³⁶ O tom da delegação boliviana era que o paísurgia exportar não mais matérias-primas de El Mutún, mas sim produtos providos da siderurgia. A sacada era agregar valor às exportações para lograr mercados da Bacia do Prata e, até mesmo, de outras áreas, no afã de superar o subdesenvolvimento crônico do país. A delegação brasileira adotou postura solidária ao anseio

²³⁵ GÉLIO, O. **Memorando para o Sr. Chefe do Departamento das Américas**. Itamaraty. Brasília. 1973. (811 (B46) (B30) caixa H (COFRE)), p. 5-6

²³⁶ Ibid., p. 7

boliviano em se industrializar, afirmando que a iniciativa da proposição de um complexo industrial para o aproveitamento do potencial de El Mutún era brasileira. No entanto, as projeções de mercado para a siderúrgica eram pouco realistas, haja vista que nem Brasil e nem Argentina, juntos, teriam capacidade de absorver toda produção. Além disso, a reserva de gás que a Bolívia desejava estacionar para os seus fins era desnecessária, frente a pujante dimensão e a falta de viabilidade econômica da siderúrgica. Não obstante, a delegação brasileira advertiu que a importação de gás não seria exequível, pois os excedentes não bastariam para justificar a construção de um gasoduto.

Atenta as negociações, a oposição boliviana refuta a tese e ataca a postura brasileira:

¿Creen los asesores de Banzer que un país sin matéria prima, que si proponga producir más de lo que espera consumir, si tener previamente asegurado un mercado externo para le excedente, no econtrara el financiamiento necessário? Pues los dos más importantes países en tecnologia y capacidad financeira creen lo contrario. Tanto la URSS como los Estados Unidos, por medio Marchinoex y Balw-Knox y Thyssen Incorporated, respectivamente, han acordado intervenir conjuntamente en la licitación internacional correspondiente y ofrecer tanto la provisión de equipos como el financiamiento general del proyecto.

[...] Los que ocurre es que con esta simulación se proponen magnificar la importancia que tendría la impostura de una garantía de mercado ofrecida por el Brasil (oferta que, como ya vimos, se reduce a 29% de nuestra producción) y, en consecuencia, la ineludible obligación que Bolívia tendría de restituir tan excepcional servicio agotando sus reservas gasíferas em provecho de este insólito benefactor. (SANTA CRUZ, 1982, p. 119-120)

Ademais, o autor assevera que “*desde luego, es un lugar común que el mundo industrializado acusa um déficit en su producción de acerco y que todos los países en condiciones de hacerlo encaran com celeridade una ampliación de su capacidad productiva.*”²³⁷ Para citar um exemplo, lembra-nos que o Iron and Steel Institute dos Estados Unidos estudava, com indisfarçável preocupação, a forma de fazer frente à crescente demanda por ferro e aço. Na reunião que este órgão realizou, em 25 maio de 1974, o presidente daquela entidade, Stewart Cort, sustentou que a economia norte-americana não seria capaz de suportar a persistente escassez de produtos siderúrgicos que já estava em alerta. Só a Argentina acusava déficit, em relação a sua produção-consumo, na ordem 42% e, nesses termos, ficou claro que o governo não pensava precisamente em um mercado externo para o futuro excedente, porquanto, de fato, esse mercado existe. (SANTA CRUZ, 1977, p. 120). Para o Itamaraty era visível a inexperiência da

²³⁷ Ibid., p.119

delegação boliviana, dos técnicos siderúrgicos e petroquímicos, “presa fácil de consultoras estrangeiras sempre dispostas a elaborarem custosos estudos de viabilidade para chegarem a conclusões almejadas por aqueles técnicos.”²³⁸ .

Novas rodadas de negociações foram realizadas e a delegação da Bolívia propôs duas hipóteses: a redução de toda a operação ao complexo fronteiro, incluindo uma siderúrgica de porte desejado pela Bolívia, cabendo ao Brasil cooperar para a ampliação das reservas de gás, sujeita a revisão numa segunda etapa, ou redução de volume e prazos dos suprimentos de gás almejados pelo Brasil, bem como a dimensão dos projetos na fronteira numa fórmula de risco compartilhada. Assim, a siderúrgica e a fábrica de fertilizantes, como menor escala inicial de produção, seriam mantidas com o Brasil adquirindo um excedente de 180 a 200 milhões de pés cúbicos por dia (MMPC/dia) de gás natural por 15 anos, o que equivalia ao compromisso argentino.

A delegação do Brasil descartou a primeira hipótese por implicar apenas ônus financeiros e obrigações de garantia de mercado à Bolívia por parte do Brasil sem a contrapartida equivalente do gás boliviano para as indústrias do país. Apesar de a segunda hipótese ter sido mais realista, seus volumes e prazos eram módicos para a amortização dos vultosos investimentos de infraestrutura requeridos ao Brasil, cujo objetivo era levar o gás a preços subsidiados para o consumo nos grandes centros urbanos, o que implicaria levar o gasoduto, pelo menos, até São Paulo. Assim, se não atingisse o mínimo de 240 a 250 MMPC/dia, a razão econômica da empreitada seria tolhida com duas inevitáveis consequências: o aumento da proporção do gás para consumo doméstico brasileiro, baixando o consumo para as indústrias, o que seria muito dispendioso ao Brasil, e a oneração do transporte do gás, obrigando a uma correspondente redução do preço de venda ao Brasil para viabilizar o negócio.

As negociações chegaram ao teto da viabilidade econômica do projeto, colocando em risco a proposta brasileira. Depois das desgastantes baterias de negociação, que incluiu consultas telefônicas ao Conselho Siderúrgico do Brasil (CONSIDER), optou-se por apelar a uma estratégia que forçasse a Bolívia a desistir da fábrica de fertilizantes, conceder-se-ia, ao máximo, espaço no campo siderúrgico para salvar as negociações. Então, “propôs aos bolivianos a construção de uma siderúrgica modulada, com a dimensão atual sugerida pelo Brasil e uma

²³⁸ VIDIGAL, Carlos Eduardo; proposta brasileira de exploração do gás boliviano de 1973-1974: Lições para o presente? **1º Encontro Nacional da ABRI**, Brasília, 2007, p. 11

garantia de duplicação em 4 anos²³⁹ No mais, conforme descreve Gélío (1973), o Brasil comprometeu-se a fornecer energia hidrelétrica aos empreendimentos fronteiriços boliviano pela extensão da linha de transmissão do complexo de Jupuí-Ilha Solteira a um preço insignificante (US\$ 0.014 Kwh), e, ainda, efetuar investimentos de risco na exploração de hidrocarbonetos na Bolívia, adquirindo derivados de petróleo leve do país, dentro das condições que poderiam ser discutidas pela Petrobrás, tudo isso sob o estereótipo de um “*package*” com operação de compra de gás.

A Bolívia, conquanto, estava predisposta a não colaborar. Desentendimentos visíveis entre o Ministério das Minas e o Ministério das Relações Exteriores e da Energia obliteraram as negociações. Ora um grupo, ora outro, liderava as fases do acordo, modulando posições favoráveis e desfavoráveis à postura brasileira. Nessa ocasião, teve enorme peso nas negociações uma variável endógena da Bolívia, a grave crise política com grupos nacionalistas detraindo o Brasil de imperialismo, minando a apoio às tratativas. Depois do festival de concessões brasileiras, a delegação boliviana apresentou, informalmente, uma composição do gás que eles dispunham a vender ao Brasil, cuja composição diferia totalmente da consignada pela Ata de Reunião de 1972, esta não continha etano, elemento nobre e fundamental para a fabricação de gás liquefeito.

Não obstante, a estratégia da Bolívia era embaçar a proposta brasileira mediante contrapropostas absurdas. A primeira delas foi o aumento dos preços previamente acordados de 0.35/1000 PC para 0.50/1000 PC, negociáveis até 0.40/1000 PC, o dobro do que a Argentina pagava a Bolívia. A segunda foi a alteração da forma de reajustes com um critério cumulativo e na base CIF (*cost, insurance and freight*) em que desvalorizações do dólar e as flutuações dos preços dos hidrocarbonetos no mercado mundial seriam contados em dobro, embora já estivesse embutida, nas desvalorizações do dólar, os preços dos hidrocarbonetos. A terceira foi a reivindicação tardia de garantia de mercado para o fomento boliviano da fábrica de Porto Suarez para a construção de Itaipu. A quarta foi a sugestão de fazer o Brasil se comprometer sozinho com as despesas do empreendimento, caso a Bolívia não conseguisse os créditos oriundos de outras fontes. A quinta exigia do Brasil a assunção dos encargos de todas as etapas relacionadas à industrialização dos minérios de El Mutún (mineração, concentração e pelotização) em Puerto Busch. A sexta relacionava-se a desistência da Bolívia de pôr em prática qualquer junção entre a

²³⁹ Ibid., p. 14

Petrobrás e a YFPB, salvo se uma terceira empresa participasse dessa associação. Demais propostas foram colocadas na mesa como meio de asfixiar as negociações até ao ponto de exaurir a delegação brasileira.

Era evidente o recuo da Bolívia frente a posição atuante da Argentina nos bastidores da negociação:

No que se refere ao volume de gás, decidiu a Bolívia, aparentemente, igualar as posições do Brasil e da Argentina, oferecendo-nos 1,1 trilhão de PC em 20 anos, ou seja, 150 MMPC /dia. Cabe referir, no entanto, que o contrato com a Argentina se restringiu ao campo comercial, não envolvendo qualquer ônus ou compensação por parte desse país. Esse contrato, que o decurso de poucos anos tornou leonino para a Bolívia, significa hoje uma fonte de atrito para os dois países, por não haver reajustes de preços, havendo a Argentina até agora resistido as tentações da Bolívia para atualizá-lo nesse particular. É provável que a Argentina esteja exigindo, para isso, a opção de compra de maior volume de gás, dificultando as negociações boliviana com o Brasil (GÉLIO, 1973, p. 21-22)

Na visão de Gomucio (1996), o Brasil encontrava-se num átimo de forte expansão econômica e, uma vez instalado o gasoduto, a Bolívia teria obtido, até 1992, recursos bastantes para minorar a extrema pobreza da maioria de seus habitantes. O malogro das negociações deveu-se, em sua interpretação, às críticas da oposição, que teriam impedido o governo de prosseguir nas negociações. Nessa toada, teria a Bolívia, como então aventou o Ministro da Indústria e Comércio, Pratini de Moraes, cometido um erro de dimensões históricas ao considerar que, dos dois países, somente o Brasil possuía alternativas razoáveis. O Embaixador Luiz Felipe Lampreia recordou que o Ministro das Relações Exteriores à época, Mário Gibson Barboza, telefonou para Pratini de Moraes, consultando se não era possível aceitar mais 20 mil toneladas de aço boliviano, tendo ouvido como resposta: “Aceita. Aceita.”²⁴⁰

Na percepção de Lampreia:

Não creio que haja precedentes na história do Brasil de um acordo tão atraente, tão vantajoso, para um país amigo quanto era o Tratado de Cochabamba. O General Banzer era um ditador poderoso, controlando o exército solidamente e um homem extremamente próximo do Brasil, convicto da importância da relação conosco. Conversei com ele pouco antes de sua morte e ele já completamente calvo, com câncer de pulmão, disse-me: “Sempre foi a opção minha vida essa aliança com o Brasil, embaixador. (LAMPREIA, 2007, p. 70)

Seu argumento nodal é que a Bolívia se constituiu historicamente em “um parceiro turbulento” dada as divisões internas do país, em termos econômicos, geográficos, políticos e sociais: divisão caracterizada pela polarização entre o altiplano, onde se situa La Paz, e o Oriente,

²⁴⁰ LAMPREIA, L. F. Bolívia, um Parceiro Turbulento. Carta Maior, 2007, p. 70

com a forte presença da cidade de Santa Cruz. Ademais, é um país fortemente marcado pela cultura dos povos nativos da região, traduzida na crença aimará de que “aquele que está na terra é dono da terra; é dono do subsolo; é uma propriedade inalienável dele; que a mãe-terra pertence ao seu povo”²⁴¹

A Bolívia sempre brotava uma boa história:

O Embaixador Afonso Arinos de Melo Franco filho foi embaixador lá, no pior período, na época do general Garcia Meza, quando os quartéis tiroteavam uns aos outros e o narcotráfico estava no poder. Uma situação extraordinária. E quando chegou a Holanda entrou em profunda depressão; saudades horríveis da Bolívia! Na Holanda as vacas passeavam, os horizontes eram infinitos e a Bolívia era tão mais interessante. (LAMPREIA, 2007, p. 66)

O Itamaraty reconhecia na sua proposta a certeza de que ela atendida aos interesses bolivianos e, até certo ponto, contrariava os anseios do Brasil:

Ao fazer essa oferta, o Brasil estava de certo modo hipotecando o futuro industrial de importante faixa do território mato-grossense, uma vez que a garantia de mercado para a siderurgia boliviana implicaria o arquivamento do projeto da COSIMAT (Companhia Siderúrgica de Mato Grosso) [...]; enquanto a compra de derivados de petróleo boliviano significaria a renúncia, por mais um longo período, à instalação de uma refinaria naquela cidade, outro velho objetivo de seus habitantes; e a instalação de uma fábrica de cimento do lado boliviano forçosamente impor limites à futura expansão da fábrica brasileira. (GÉLIO, 1973)

Para Santa Cruz (1982) é inequívoco afirmar que o Brasil não possuía uma produção nacional de gás compatível com suas necessidades e que, além disso, nenhuma fonte de abastecimento era mais oportuna do que a oferecida pela Bolívia, devido a sua proximidade e, conseqüentemente, ao meio de transporte utilizado (gasoduto), que lhe permitia uma notável diminuição do alto custo de frete marítimo. Assim, nenhuma operação interessava tanto ao Brasil quanto a formalizada por Geisel e Banzer. E assinala que, em um discurso pronunciado por Geisel, em sua condição de candidato a presidência do Brasil, o general disse em bom tom: “*El sector petroquímico, de acuerdo a la política gubernamental establecida, compete esencialmente a la industria privada*”²⁴² Por detrás “de um acordo “tão atraente” e “tão vantajoso” e “sem precedentes na história”, o Santa Cruz revela que Geisel esperava livrar o Estado Brasileiro das tremendas conseqüências de uma política liberal catastrófica adotada na sua gestão frente à Petrobrás para o setor petroquímico, a qual, levou a cabo o emprego da política de privatizações.

²⁴¹ LAMPREIA, Op. cit., p.

²⁴² SANTA CRUZ, M. Q. Oleocracia o patria. ciudad del México : Siglo veintiuno, 1982, p. 107

O projeto de organização de um grande complexo industrial petroquímico em São Paulo deu origem à constituição de uma entidade empresarial de economia mista identificada com o nome comercial de União Petroquímica. Esta, resultado da associação da *holding* união de indústrias petroquímicas (UNIPAR), da norte-americana *Hanna Mining Company*, com a Estatal Petroquisa (PETROBRÁS-Química), contou com importantes sócios como a *International Finance Corporation*, as Administrações e Participações COTIL II, e a Monterio Arana. Todas ligadas a entidades ou empresas importantes como o Banco Mundial, Philips Petroleum Co., a Gulf Oil Co. e a Volkswagen. A nova empresa resultante dessa fusão do capital privado estrangeiro e Estado brasileiro se propôs a enfrentar a produção química básica para a indústria de plásticos. Assim, os seus promotores privados, com o beneplácito do governo brasileiro, tentaram substituir as importações que na última década ultrapassava, confortavelmente, os trezentos milhões de dólares. Por determinação de Castelo Branco, que apoiava firmemente a política de privatizações da indústria petroquímica, a Petrobrás, não controlava mais de um quarto das ações, mas não demorou para que, contrariando a política imposta, a estatal passou a deter 46% das ações, e tornar-se membra majoritária.

De tal sorte que Santa Cruz (1982) deixa a pergunta no ar:

¿Cómo explicar este resultado inverso a los proyectos oficiales? ¿Cómo entender que en un campo de la actividad industrial originalmente controlado por capitales privados, en aplicación de una política estatal determinada a fortalecer esse control, y en condiciones tan favorables como la disposición de un mercado interno que en la proyección decenal de su desarrollo aseguraba un volumen de ventas próximo a los quinientos millones de dólares, los capitalistas privados extranjeros cedan su condición mayoritátia precisamente al Estado? (SANTA CRUZ, 1982, p. 108)

Os sócios da Petrobrás decidiram renunciar ao tratamento privilegiado que lhes foi concedido pelo governo brasileiro, quando o fracasso do projeto petroquímico indica a transferência de suas ações para o Estado como única forma de se livrar do que consideram um mau negócio. Chegaram a essa conclusão quando os investimentos exigidos pelo complexo petroquímico paulista aumentaram em 300%, alta que, naturalmente, baixou a taxa de lucros esperados a um nível irrisório para os acionistas privados, além de retardar excessivamente o período de recuperação dos capitais. Diante tal perspectiva, os sócios privados desconsideraram as dívidas que a União Petroquímica vinha contraindo com a Petrobrás, em razão do fornecimento de todas matérias primas de que necessitava, até que as transferências de suas

participações lhe permitissem saldar a dívida e, ao mesmo tempo, desvincular-se das consequências do fracasso industrial.

No acordo original que deu origem à constituição da empresa mista União Petroquímica, a Petrobrás contraiu a obrigação de fornecer-lhe, a preços internacionais, toda a gasolina necessária à produção de matéria-prima básica para a fabricação de plásticos, fertilizantes, detergentes, fibras sintéticas e etc. A empresa UNIPAR, associada à União Petroquímica, comprometeu-se produzir a referida matéria prima a preços competitivos no mercado internacional. A tecnologia europeia adotada para a produção de etano exigia o uso de gasolina. Os preços internacionais da gasolina, em constante crescimento, aumentaram constantemente as dívidas da entidade mista com a Petrobrás. Mas, a UNIPAR não conseguia obter um rendimento superior a 30% de etano a partir da gasolina e, portanto, a subprodução de uma dezena de derivados sem mercado interno suficiente e muito difícil de se comercializar internacionalmente inflacionava o custo de produção, impossibilitava a fixação de preços internacionais para a escassa produção da matéria prima básica sobre a qual repousava todo o complexo industrial paulista. Para cada 3.000 toneladas de etano, que era a quantidade estimada como basal para uma operação econômica na indústria petroquímica, o Sindicato Petroquímico viu a necessidade de produzir 700.00 toneladas de subprodutos, pouco menos que invendáveis por ano.

A Petrobrás, nova sócia majoritária da empresa mista, frente ao objeto da bancarrota exposta, corria o mesmo perigo, ao menos que introduzisse uma modificação substancial na tecnologia utilizada e substituísse a gasolina, cara e de escasso rendimento, pelo gás natural, barato e muito mais eficiente.

E isto foi, precisamente, o que se pretendeu Geisel, porém:

¿De onde obtendrá el gás que necesita para reflotar el naufragado proeycto petroquímico “más grande de America latina”, sino de Bolívia? ¿Qué otra fuente de aprovisionamento de gas barato encontrará para la fabricación de amonio, nas plantas de São Paulo y Minas Gerais, o para la producción de fertilizantes nitrogenados, que competirán con los nostros, no complejo Presidente Bernardes, en Cubatão? Ningún outro país limítrofe está en condiciones de proporcionárselo. Para ello cuenta con su colega Banzer que não só muestra resuelto a privar os bolivianos de gas que necesitan para su própria indústria petroquímica, cederlo a Petrobrás y su sócios [...] (SANTA CRUZ, 1982, p. 110)

Banzer almejava vender as riquezas energéticas cravadas no subsolo de seu país sob o seguinte dilema: *“Las naciones industrializadas están dedicando recursos y esfuerzos considerables para encontrar substitutos [de los hidrocarburos]. El momento en que estos*

esfuerzos se concreten [...] nuestros recursos naturales se convertirán en la denuncia de la ineptitude”²⁴³ Rolando Prada, presidente da YFPB, estimava que as reservas de gás natural e petróleo boliviano se tornariam inócuas dentro de dez anos, tendo em vista o alto desejo dos países centrais na energia atômica.

A oposição retrucava jocosamente:

“Y los brasileños e argentinos no lo sabían! [...] que dentro de diez años el gas el petróleo que [...] pugnam por compar carecerá de utilidade para todos. De haber consultado ellos con el funcionario mencionado habrían suscrito un contrato de compra por sólo diez años. Pero gracias el celo con que este clarividente guardo su insólita profecía, Bolivia venderá algo realmente insevisible durante diez años mais. (SANTA CRUZ, 1982, p. 74)

O governo da Bolívia se referia as reservas de hidrocarbonetos e, segundo críticos, ele as confundia intencionalmente - “potenciais provados e prováveis” - o que lhe permitiria agregar riqueza tangível a riqueza hipotética e, desse modo, apresentar uma disponibilidade ilusória, compatível com os compromissos internacionais que pretendia contrair. Para Santa Cruz, as reservas provadas são aquelas que resultam de trabalhos prolongados e dispendiosos medindo a área e o horizonte de produção, a profundidade do reservatório, a saturação do óleo, o seu potencial e etc. Só no final desse ciclo, e com o desenvolvimento do campo, que consiste na perfuração de novos e numerosos poços, as “reservas presumidas tornam-se reservas provadas”. Só desse jeito a riqueza que se considerava provável, devido ao bom resultado que um poço exploratório produziu, torna-se certa e calculada e se pode dispor. Já as reservas prováveis, e como o próprio nome indica, nada mais são como uma estimativa teórica que pode ou não confirmar uma realidade.

Resta acrescentar que:

[...] antes de exponir la realidade de nuestras reservas gasíferas, que no todo el volumen de hidrocarburos que se encuentra es susceptible de “recuperación”, és dicer que no todo el gas alojado em un yacimiento que se descubra podrá ser extraído y aprovechado. Por contrario, siempre habrá una parte, más o menos importante, que no sugirá y que las bombas tampoco podrían sacar a la superficie. Que esta cantidad sea grande o pequeña, es algo que depende de la forma de explotación de un campo petrolífero o gasífero. Una deficiente explotación puede abreviar la vida útil de un campo y dejar en el seno de la tierra una importante riqueza inexplorable. (SANTA CRUZ, 1982, p. 86)

Para que isso não ocorra, para que o rendimento efetivo de um campo se assemelhe ao potencial produtivo estimado, ou seja, o cálculo que se fez do volume que dele se poderia extrair,

²⁴³ Ibid., p. 74-75

foram desenvolvidas técnicas que permitem obter o que se denomina como “produção racionalizada” – aquela que deve ser realizada racionalmente para não prejudicar o potencial do campo. De modo que se pode contar com responsabilidade não é, evidentemente, a reserva provável, nem mesmo o volume total da reserva provada com tal, mas o “potencial produtivo racionalizado”.

O “potencial produtivo racionalizado” da Bolívia era estimado em 427 milhões de pés cúbicos diários, levando em conta as reservas provadas e as prováveis. Para a obtenção desse potencial era indispensável completar o desenvolvimento dos campos de Santa Cruz, El Palmar, La Peña, Almendro y Yapacaní. Segundo dados da CAOIP, uma agência governamental, era necessária a perfuração de um mínimo 100 poços diários a custo de um investimento de 45 milhões de dólares. Com uma média de 39.000 metros-ano, usando todos os seus equipamentos nessa única tarefa, e com profundidade média de 2.000 metro-poços, a YFPF perfurava 19 poços por ano. A YPFB não dispunha de equipamento, tempo e dinheiro, e a possibilidade para contratar empresas estrangeiras especializadas, a custo de 45. Milhões de dólares, para pagar as despesas referentes aos custos de perfuração eram nulas. Banzer reconhecia que esperava cumprir os compromissos internacionais que assumiu e satisfazer as demandas internas com as descobertas de novos campos por parte de empresas privadas estrangeiras em benefício de quem fez generosas concessões.

Ademais, analisemos os dados a seguir:

Tabela 8 – Consumo global de gás boliviano

	Consumo Diário de pés cúbicos	Consumo 20 anos pés cúbicos
Contrato com a Argentina	150 000 000	1 095 000 000 000
Contrato com o Brasil	240 000 000	1 728 000 000 000
Consumo Bolívia	227 000 000	1 657 100 000 000
Total	617 000 000	4 480 100 000 000
	Potencial produtivo diário pés cúbicos	Reservas provadas pés cúbicos
	280 000 000	2 560 000 000
Déficit	Déficit diário	Déficit em 20 anos
	337 000 000	1 920 100 000 000

Fonte: Santa Cruz, 1982, p. 64

A diferença entre o potencial produtivo de 280 milhões de pés cúbicos por dia, e a demanda global de 617 milhões de pés cúbicos por dia, estabelece um déficit de 337 milhões de pés cúbicos por dia. Esta realidade é inegável. Mas, os dados acima foram apresentados pelo CAOIP, e carecem de dúvidas, principalmente quanto a capacidade interna de consumo da Bolívia que se estima muito maior que 227 milhões de pés cúbicos diários (SANTA CRUZ, 1982)

Se imaginássemos a eficiência hipotética da YPBF na incorporação das reservas prováveis e provadas, ou seja, que seria possível, portanto, atingir o potencial de produção racionalizado de 427 milhões de pés cúbicos por dia, estimado pela CAOIP, e se todos os campos fossem desenvolvidos e as reservas previstas confirmadas, a situação, conforme demonstra os dados abaixo, seria deficiente.

Tabela 9 – Eficiência Hipotética da YPBF

Total de consumo diário	617 000 000
Potencial produtivo diário	427 000 000
Déficit diário	190 000 000

Fonte: Santa Cruz, 1982, p. 95

A tabela 8, o déficit (337 milhões de pés cúbicos diários) supera facilmente o equivalente ao consumo nacional boliviano (227 milhões de pés cúbicos diários), o que implica não só que a Bolívia ficasse privada de gás para o seu desenvolvimento, mas não possuía reservas comprovadas necessárias para honrar seus contratos internacionais. Na tabela 9, mais otimista, com base nos técnicos da CAOIP, o déficit diário (190 milhões de pés cúbicos diários) é sutilmente inferior a demanda interna boliviana de gás estimada pelo governo Banzer de (227 milhões de pés cúbicos diários). Na melhor das possibilidades, significa afirmar, restar para o consumo interno uma quantidade de 16%.

Banzer teria vendido todas as reservas comprovadas de gás e algo mais, e está é a razão pela qual o Brasil cobrou certificações junto ao governo daquele país sobre a certificação da existência do gás vendido. Nesse sentido, *“casi no hubo declaración gubernamental que no ofreciera garantías de que no se venderia sino el gas excedente, luego de reservar la parte*

necesaria al consumo nacional.”²⁴⁴ Sob fortes acusações, Banzer é fortemente criticado pela oposição por ter vendido ao Brasil o excedente destinado a satisfação das necessidades internas da Bolívia pondo em risco o seu desenvolvimento.

Demais detratores questionavam que a Bolívia não deveria ajustar-se com contratos de longos prazos (vinte anos) já que o cenário da crise do petróleo apontava para o aumento sustentado do preço dos hidrocarbonetos e a venda do gás natural ao Brasil (US\$ 0,85 por milhão de pés cúbicos), cogitado pela equipe de governo, era muito abaixo do preço praticado pela Argentina (US\$ 2,00 por milhão de pés cúbicos) e que, ainda, os longos prazos firmados com o Brasil dificultaria a negociação de cláusulas de reajustes razoáveis de preços. No mais, a imprecisão do texto quanto à localização da usina siderúrgica, da fábrica de cimento e do complexo petroquímico, indicava a intenção “oculta” de situar o pólo industrial na zona fronteira de Mutún, onde, este, sofreria com excessiva influência brasileira. Contribuía a negativa, o fato de o pólo atentar contra a própria soberania do país por não somar para o desenvolvimento integrado da Bolívia.

De mais a mais, de nada adiantou argumentar que a proposta brasileira era bastante atraente a Bolívia, considerando que o complexo industrial ficaria modulado pela fábrica de cimento já existente no lado brasileiro e por quatro novas unidades a ser construída naquele país: a siderúrgica, a de fertilizantes, a termelétrica, e a de cimento. De modo que a delegação boliviana se comportou inusitadamente como se o Brasil tivesse a obrigação de construir o complexo industrial.

Assim,

A quem analise o risco assumido pela Bolívia de frustrar as negociações com o Brasil não escapará um paradoxo ainda maior: dos dois países, só o Brasil tem alternativas razoáveis à operação contemplada. Podemos, embora talvez a custos mais elevados, substituir o gás boliviano em todas as aplicações a que se destinaria, seja com outras fontes energéticas de produção nacional, seja com gás natural que, em qualquer hipótese, deverá vir a ser importado em futuro próximo, possivelmente da Nigéria. (GÉLIO, 1973)

O Chefe da Divisão da América Meridional II, Orlando Gélio, postulava que o Brasil deveria exercitar a paciência, a perseverança, e o senso de oportunidade, e propôs três diretrizes: o exame de um novo esquema de importação de gás, limitados as quantidades propostas pela Bolívia, rever o pacote de concessões feitas, e acelerar os entendimentos entre a Petrobrás e a YFPB para a exploração dos hidrocarbonetos e deixar a retomada dos entendimentos para um

²⁴⁴ Ibid., p. 97-98

outro momento. De certo, nos anos de 1974 e 1975, houve um avanço significativo na produção brasileira de fertilizantes e vinham sido encontradas reservas de gás natural de alguma monta. Assim, os acordos entre Brasil e Bolívia deixaram de figurar entre as prioridades brasileiras se tornado anacrônicos. (VIDIGAL, 2007, p. 14)

No que toca o escopo geopolítico, a construção de um gasoduto que ligaria Santa Cruz de la Sierra a São Paulo, e dos altos investimentos a se realizarem na Bolívia, encarnaram reações distintas no país andino. A questão central era se o país deveria ou não optar por uma saída para o Atlântico, anuindo à alternativa do Pacífico como mais tormentosa do ponto de vista político e do direito internacional. Muitos observadores predispunham a insistir nas negociações pelo modal Atlântico.

A opção levava em conta quatro diretivas:

- i) a necessidade de a Bolívia cultivar a amizade da Argentina e do Brasil como contraponto para as relações com o Chile: uma possibilidade era que esses dois países pressionassem o Chile para fazer concessões, incluindo facilidades na área de transporte e, quiçá, uma faixa territorial até o Pacífico;
- ii) país rico em hidrocarburetos e “minerais duros”, e com grande potencial agrícola, a Bolívia era um país atraente para investidores argentinos e brasileiros;
- iii) o fato de a Bolívia controlar as cabeceiras de muitos rios que fluíam para o Amazonas e o Prata configurava mais um trunfo nas negociações; para alguns analistas, o destino da Bolívia era se unir a essas grandes potências regionais para desenvolver as bacias do Amazonas e do Prata, inclusive para se beneficiar a interligação entre elas;
- iv) já havia, em meados da década de 1970, um considerável intercâmbio populacional da Bolívia com a Argentina e o Brasil; bolivianos se deslocavam para o Brasil e para o noroeste argentino em busca de trabalho, enquanto brasileiros se estabeleciam no Oriente da Bolívia.²⁴⁵

Mesmo com a instalação de um governo ditatorial no Chile, em 1973, as relações Banzer-Pinochet não evoluíram satisfatoriamente para um desfecho sobre a questão do acesso ao mar pela Bolívia, frustrando as expectativas de La Paz. O diálogo entre os dois mandatários teve início na posse de Ernesto Geisel, em março de 1974, e evoluiu até o “Encontro de Charaná,” na Bolívia, à 8 de fevereiro de 1975, no qual foi subscrito uma Declaração Conjunta em que expressavam a decisão de buscar soluções para superar as dificuldades presentes no processo bilateral, rompidas de 1962. As negociações de Banzer fez eclodir desgastes com o Peru e o próprio Chile, além de despertar rumores tempestivos na opinião pública boliviana dada a delicadeza do assunto.

As implicações geopolíticas dessas negociações ultrapassavam o âmbito bilateral ou mesmo trilateral:

²⁴⁵ KELLY, ; CHILD, J. *Geopolítica del Cono Sur y la Antártida*. Buenos Aires: Pleamar, 1990, p. 164

[...] é no governo do General Ernesto Geisel (1974-1979) que a posição brasileira se evidencia na questão da saída Boliviana para o Pacífico. [...] A visita de Banzer ao Brasil, em agosto de 1977, vem demonstrar nitidamente, através dos acordos bilaterais Brasil-Bolívia, o interesse brasileiro no Pacífico. O discurso do presidente Banzer no Palácio do Planalto evidencia esta posição, que vai ser demonstrada nos acordos bilaterais e na declaração conjunta brasileiro- boliviana. (PIAZZA, 1980, p. 183)

Banzer no discurso é objetivo:

Vossa Excelência conhece os esforços que vem desenvolvendo meu governo para impulsionar o processo das negociações marítimas, que permitam, definitivamente, superar o centenário do bloqueio geográfico que mina minha pátria. Por isso, vem ela cobrar, agora mais do que nunca, com especial relevância, a renovada palavra de apoio do ilustre governo do Brasil à penosa tentativa em que se empenha a Bolívia para alcançar um acesso que vincule soberanamente ao oceano Pacífico. (PIAZZA, 1980, p. 183)

O Presidente Pinochet fez declarações à imprensa onde não deixa dúvidas quanto às intenções do Brasil: *“la actualización vertiginosa del más inquietante conflicto territorial de América Latina, el cual interessa no solo a esos tres países - Peru, Bolívia, Chile - sino a todos de la región, particularmente Argentina y Brasil.”*²⁴⁶ A posição do Brasil com relação a questão da saída da Bolívia para o Pacífico é nitidamente visível. O país tinha interesse no êxito da diplomacia de retorno ao mar que a Bolívia vinha desempenhando há um século desde o término da Guerra do Pacífico. No momento em que a Bolívia conseguisse a saída, conseqüentemente, o Brasil seria um país bi-oceânico.

Assim, para Piazza (1980) o sentido histórico da penetração brasileira para o oeste nunca cessou, o empenho para alcançar o Pacífico era secular, e na década de setenta, os esforços se concentravam sobre o grande eixo político: São Paulo, Corumbá, Santa Cruz de la Sierra, Cochabamba e Arica. A tradição brasileira de “fronteiras variantes” revive com a geopolítica do Brasil, do General Golbery de Couto e Silva, a ideia de “fronteiras vivas” que, naquela ocasião, chamava-se “cooperação técnica”. Era natural que o Brasil seria o mais interessado na reintegração do acesso a Bolívia ao Pacífico, isto é, implicava em melhores condições para ser eficientemente operada como porta para o Extremo Oriente. A resposta ao pedido do governo Boliviano no discurso fica evidenciada na declaração conjunta brasileiro-boliviana e nos acordos Brasil-Bolívia, onde se dá ênfase a integração Atlântico-Pacífico. Os aspectos mais relevantes desta integração, estão implícitos no Acordo de Cooperação e Complementação Industrial, assinado à nível de chefes de Estado entre os generais Hugo Banzer e Ernesto Geisel, em Cochabamba, a

²⁴⁶ PIAZZA, M. D. F. A posição do Brasil na Questão da Saída da Bolívia para o Pacífico. Estudos Ibero-Americanos, 1980, p. 183

22 maio de 1974, e, nesta visita, de Banzer à Brasília, efetivou-se uma troca de notas sobre o referido acordo.

O presidente Banzer conjecturava o desenvolvimento do oriente boliviano como vetor para se lançar ao progresso. Afinal, o trânsito e o comércio da região se intensificariam e a importância estratégica da Bolívia cresceria. Brasil e Argentina eram os principais mercados para o gás natural e o petróleo e poderiam absorver quase toda produção de ferro e manganês das minas de Mutún, próximas ao rio Paraguai e situadas ao sul de Porto Suarez. Os rios e as estradas de ferro da Argentina e do Brasil configuravam vias de transporte diretas e baratas para exportar os minérios até a Europa que as alternativas que trilhavam pelo Peru e pelo Chile indo até o Pacífico.

Mas, a política econômica de Banzer, “caracterizada pela adoção de pólos de desenvolvimento” não fugia ao fulgor das críticas:

[...] los polos de desarrollo, que por definición se trata de un crecimiento desigual (Hirschman) en el sentido que dada la escasez de recursos, especialmente de capital, éstos solamente deben emplearse o distribuirse en forma desigual en aquellas regiones o actividades que tengan mayores efectos propagadores. En este sentido tanto la política crediticia, como la tributaria y de Inversiones se han orientado a la región de Santa Cruz en detrimento del resto de la regiones. Por otro lado, se han iniciado el polo de desarrollo del Sudeste, en base a la siderurgia en el Mutún, en cual tien efectos propagadores hacia ate afuera pues está dirigido a los mercados del Brasil y Argentina, tendiendo a desequilibrar aún más el espectro regional (MONTENEGRO, 1977, p. 14)

A integração territorial da Bolívia ainda não tinha se concretizado e o país vivia uma situação de enclausuramento geográfico que bloqueava seu desenvolvimento econômico. Entretanto, a estratégia de integração via “pólos de desenvolvimento”, era para pôr fim a essa realidade. A partir do momento que houvesse uma ocupação das zonas periféricas, as fronteiras ficariam menos vulneráveis e facilitaria a integração dos espaços nacionais. Esta solução se torna complexa e de difícil solução pela instabilidade política da Bolívia que impedia uma contínua ação governamental, conseqüentemente, de resolução de seus problemas nacionais e internacionais. (MONTENEGRO, 1977; PIAZZA, 1980)

Era flagrante que os bolivianos temiam o “imperialismo brasileiro”, a todo tempo remetiam a ações que ensejaram o Tratado de Petrópolis (1903) e o apoio militar do Brasil ao golpe de 1971, que alçou Banzer ao poder. Sem descurar, claro, a suspeição sobre os intentos da Argentina sobre seu país. Assim, era uníssono entre os círculos de poder boliviano que estrategistas e políticos brasileiros consideravam natural a expansão para oeste frente o seu status de “Hércules” da América do Sul. A “marcha para o Oeste” colocava a Bolívia como mercado

potencial para a indústria brasileira, além de país recipiente de investimentos providos do Brasil. Noutros termos, *“Bolívia es potencialmente una colonia brasileña, y pocos en Bolivia pueden apoyar esa idea”*²⁴⁷ Vale ressaltar que a ferrovia transcontinental Arica-Santos, embora vislumbrasse mais benefícios a Bolívia que ao Brasil, foi nutrida e frustrada por esse mesmo sentimento.

De acordo com Vidigal,

Apreensões semelhantes a Bolívia apresentava em relação à Argentina. O chanceler Saavedra Lamas anunciara, em 1932, no senado de seu país, que o governo pretendia reconstruir a unidade econômica do Vice Reinado do Prata. Não foi possível aos bolivianos interpretar a declaração de Saavedra Lamas como inocente. Onze anos depois, a Argentina colaborou com general Villaroel para a deposição do regime do general Peñaranda e, em 1980, teria tido uma participação ativa no “golpe da cocaína”, que levou o general García Meza ao comando do país. (VIDIGAL, 200, p. 16)

Após a assinatura do Tratado de Cochabamba em 1974, o Brasil insistia pela cooperação econômica entre os países do Prata. Na presença de Banzer, Azeredo da Silveira, na VII Reunião de Chanceleres da Bacia do Prata, proclamava pela inescapável “interdependência” entre os povos, sob o signo de uma cooperação “horizontal, dinâmica e igualitária” que abjure “desejos ou atitudes tendentes ao estabelecimento de relações de supremacia e subordinação”²⁴⁸ para responder os desafios da dependência. Mas, os limites do discurso se encontraram na realidade assimétrica entre Brasil e Bolívia, pois, de um lado há um investidor robusto e dotado de recursos, conhecimento técnico e grande mercado consumidor, de outro, uma economia primário-exportadora e com diminuta cognição técnico-científica. E, restava o principal desafio: como convencer os líderes de um país explorado e marginalizado historicamente a se contentar com a proposta brasileira? Nem Brasil nem Bolívia, ademais, na década de setenta, reuniam algumas variáveis que, de acordo com Aldo Ferrer, eram elementos centrais a pôr fim à mácula do subdesenvolvimento: a estabilidade do marco institucional, a presença de elites com vocação autônoma de acumulação de poder, e de ideias econômicas heterodoxas, o respeito ao direito de propriedade e a preocupação com a redução dos custos das transações, o papel gerencial dos Estados e a, por fim, integração das sociedades civis ao processo de transformação produtiva. (VIDIGAL, 2007, p. 22).

Embora o Brasil tivesse acumulado algum capital, avançado tecnologicamente em alguns setores como a engenharia civil e a prospecção de petróleo e gás, as bases da proposta de 1973, o

²⁴⁷ Ibid., p. 165

²⁴⁸ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: [s.n.], 1975.

país infligia as necessidades mais prementes que contemplam o desenvolvimento em seu sentido amplo. A Bolívia não constituiu ao longo de sua história um marco institucional estável, nem uma elite com capacidade de acumular poder de modo a reforçar pretensões autonomistas no espaço regional.

CONCLUSÃO

Quando Brasil e Bolívia (1974) estabeleceram negociações em torno da cooperação energética e industrial um longo caminho tinha sido percorrido. Grandes foram as transformações por que passaram a região no que tange aos aspectos da política externa, as questões econômicas e sociais. A busca pela construção de uma sociedade industrial implicava engendrar ações diplomáticas que almejassem reduzir o distanciamento dos países periféricos em relação aos do centro do capitalismo mundial. O tema da energia é dialético a esse processo que desde o pós-Segunda Guerra atingiu níveis de importância nada desigual frente à evolução do consenso comum pelo desenvolvimento. A dupla Banzer-Geisel fincou mais um sinal de um relacionamento que historicamente variou da completa indiferença recíproca ao desejo de interdependência econômica.

A partir da segunda metade do século XX a questão do desenvolvimento das nações latino-americanas identifica, desde as ideias de Prebisch, urdidas no interior da CEPAL, a necessidade de promover o salto industrial abaixo aos preceitos neoclássicos que agrilhoavam a região ao sítio periférico. A integração foi deslindada como elo para retirar, ou mesmo mitigar, essa condição histórica. Ademais, criou-se a expectativa que só através de um processo de substituições de importações se poderia tirar os povos da região da condição extrema de desigualdade e pobreza. O Brasil, assim, imbuído de ares democráticos, respira o desenvolvimento e, no mesmo patamar das nações latino-americanas, deparou-se, logo, com a cáustica realidade: a impotência para financiar a importação de bens de capital que apenas podiam fluir da América do Norte, a inexistência de disponibilidade de fluxos privados de capital e a escassez de dólares. O Pan-americanismo, capitaneado pelos Estados Unidos, demonstrou ser uma fórmula hipertrofiada pelo ideal de paz e, que, urgia dotá-lo de substância econômica.

As gestões de Dutra e Vargas tiveram que regular o elemento mais essencial do processo de substituição de importações: o petróleo. Washington pressionava Dutra contra qualquer política interna que favorecesse o monopólio da extração e refinamento do petróleo pelo Estado brasileiro em detrção às empresas norte-americanas. Mas a campanha “O Petróleo é nosso!” mitigou as forças de Dutra e favoreceu a gestão Vargas que pôs em prática a criação da Petrobrás sob o signo do anti-imperialismo. Não se tratava, pois, de negar a colaboração dos Estados Unidos; a iniciativa era vedar os trustes e, com isso, a possibilidade de se monopolizar a

produção de petróleo e seus derivados no Brasil, e o único meio de se realizar era adotar a fórmula estatizante.

Da industrialização à realidade. A história registrou que os anos 50 foi década da emergência das massas populares e segmentos médios no quadro de um regime democrático-liberal e de uma sociedade em acelerada urbanização. Mas, a emancipação econômica e a conciliação histórica entre o regime democrático representativo e uma reforma social capaz de suprir a opressão sobre a classe trabalhadora deixou dividendos. Goulart “usufruiu” dos desequilíbrios econômicos gerados pelos encantos da industrialização substitutiva: a inflação, crise social, déficit comercial, fruto de uma nova balança, agora rígida e altamente demandante de petróleo e seus derivados. A entrada do Brasil no grupo de sociedades industrializadas, no início da década de 60, legou aquilo que Felipe Loureiro denotou como uma “crise distributiva” fruto do embate de duas glebas: empresários e trabalhadores.

A Política Externa Independente (PEI) foi o corte mais profundo nos interesses de Washington, a resposta mais digna à controvérsia promovida pela sociedade industrial, uma tentativa de o Brasil barganhar o status de sua relação de dependência e se deveu a fatores internos, políticos e sociais. Cuba foi o pomo da discórdia, mas se revelou o ícone do próprio âmago da PEI, uma política que sobre pressão honrou a “não-intervenção” e a “autodeterminação dos povos”, um módulo de diplomacia que ruiu, mas, quiçá, melhor se encaixe nas pretensões de uma proposta de integração regional. Nem a OPA de Juscelino idealizou “nas profundezas” a premente necessidade de retirar as populações do vácuo da desigualdade, como nos lembrou Cervo e Bueno, foi no mínimo “uma ideia feliz, aceitas por todos, mas careceram-lhes projetos específicos para se passar à ação”. A queda do Plano Trienal triturou o único meio de harmonizar a estabilidade econômica, a preservação da paz social e continuidade democrática. Naquele momento, a missão de Dantas, à Washington, para muitos, representou a última chance de democracia no Brasil.

A conquista do Estado pela elite castrense pôs fim a um modelo de desenvolvimento que incluísse a sociedade civil, a desordem seria extirpada pelo cacete para retomar o rumo do crescimento, o silêncio social fazia parte de uma estratégia que poria o Brasil rapidamente no trilho ideológico do capital forâneo, especialmente à luz dos interesses políticos e econômicos da Casa Branca. A “Operação Amazônia” foi o ponta pé inicial do regime militar e porta de entrada do capital estrangeiro no Brasil, uma antípoda as teses de Furtado cujo processo de

industrialização ignorava o bem-estar social. Não fez qualquer alusão aos interesses ou cuidados com os povos locais, principalmente os ribeirinhos e caboclos. O almanaque “Mensagem da Amazônia” ilustrou um desenvolvimento à força, pois sequer mencionou uma linha sobre as condições de vida de milhões de seres humanos que lá viviam, o objeto foi o desbravamento, como se fosse uma enorme “hiléia” sem gente.

A política de Castelo foi, portanto, corolário de quem se percebe como um colonizador olhava a para a Amazônia como os portugueses olhavam para o Brasil, como uma colônia onde se pilhavam os recursos naturais em proveito do desenvolvimento da metrópole. Se o Brasil estava na periferia do capitalismo, a Amazônia estava na periferia da periferia, era a colônia da colônia. Como lembrou o historiador André Curtim, os militares herdaram esse ponto de vista e tal herança desembarcou no formato de políticas que não pensavam as especificidades da floresta e de quem vive nela. Assim, a ontogênese castrense da integração, aos moldes de atender as demandas capitalistas, exclui qualquer iniciativa que vise explorar a sua dimensão mais nobre, a étnica. Que fique claro o primeiro de registro.

Médici, apoiado nas altas taxas de crescimento econômico, levou a cabo o projeto “Brasil, uma grande Potência”, de forma a projetar este poder interno nos vizinhos da América do Sul, estigmatizando, mais, a percepção do imperialismo brasileiro. Essa apreensão não é toda exagerada. Afinal, as iniciativas brasileiras na região afetaram as relações com o entorno sul-americano, as disputas em torno da construção hidrelétrica de Corpus-Itaipu para o aproveitamento dos rios da Bacia do Prata criaram imbróglis com o Paraguai e, principalmente, com a Argentina. A chegada ao poder de Salvador Allende, e os intentos “sub-reptícios” no Uruguai, aguçavam a percepção do Estado castrense em torno do “perigo vermelho”. Mas, foi a Bolívia quem recebeu a primeira estocada, em 1971, num golpe que derrubou o General Torres e, que, alçou Banzer ao poder.

A crise energética de 74 operou como um “cavalo de tróia” as pretensões do Brasil-castrense. O rosto do “Pragmatismo Responsável” traduziu a aflição e, ao mesmo tempo, a exigência de guiar-se pelas novas circunstâncias sem admitir “dicotomias” e “camisas de força” Assim, a diplomacia teve que se portar sem opções exclusivistas pelo bilateralismo ou multilateralismo, pelo Ocidente ou Terceiro Mundo, pelo alinhamento ou divergência, por essa ou aquela ideologia. Ao passo que a crise energética colocou o Brasil e o EUA em rota de colisão devido, principalmente, ao acordo nuclear firmado com a Alemanha (1975) já que o Brasil não

era signatário do Tratado de Não-proliferação Nuclear. O domínio do ciclo do átomo refletia a própria tensão pela necessidade de diversificação da matriz energética, porém a complexidade do tema relacionado a transferência de tecnologia e capacitação humana mais a sensibilidade estratégica – mote de desconforto norte-americano - inviabilizava o projeto como sendo solução *sui generis* a contingência global. Nesse tom, a inserção sub-regional, por sua vez, tratou de reafirmar os interesses sobre Itaipu, fonte de sustento para o parque industrial do sudeste do Brasil e, além disso, sob o fogo de críticas ao imperialismo brasileiro, a Bolívia cada vez mais aparece como elemento chave para o equilíbrio das contas energéticas.

Ademais, entreteve-se, sobretudo, a ilusão de que o país poderia ser uma “ilha de prosperidade num mar de recessão” e, dessa quimera, deu-se o lampejo para o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento. O ajuste estrutural da economia foi implementado independentemente da existência do choque do petróleo, porquanto se pôde imputar “as circunstâncias” apenas um caráter de urgência, isso porque já se havia diagnosticado desde 1973 que o Brasil deveria priorizar setores como produtos siderúrgicos e químicos para mitigar os desníveis do binômio importação-exportação. Vale lembrar que as importações de matérias primas em 1974 (5,7 bilhões US\$ de dólares) representou o dobro que o país tinha gastado com importações de petróleo. A proposta era viabilizar aquilo que o Ministro do Planejamento João Paulo Reis Velloso (1969-1979) qualificou como um modelo brasileiro de “capitalismo industrial” - pilar estratégico que pretendia valorizar a empresa privada nacional em setores dinâmicos, leia-se, produtos intermediários e bens de capital. A ideia-força era que não haveria o Brasil de ser uma economia forte e competitiva sem criar grandes empresas nacionais, porque, nesses setores, sem investimentos estatais não se lograria capacidade de substituir importações e, por conseguinte, exportar. Porém, do ponto de vista macroeconômico, a ideia foi o de realizar uma desaceleração gradual da economia, mas havia um dilema difícil de se contornar: em que velocidade desacelerar? O que se pretendia era uma taxa de crescimento menor, pois mais crescimento significava mais importação de petróleo, de matérias primas, de equipamentos, ou seja, mais problemas na balança comercial.

Nesses termos, a assinatura do acordo de 1974 parece ser incompatível com as metas e justificativas do II PND, haja vista que a estratégia de Geisel orientava o crescimento econômico na direção da substituição de importações no setor de indústria de base, razão pela qual não haveria lógica apoiar a instalação de um pólo industrial na Bolívia fundado no setor de metalurgia

e petroquímica. Mas a questão do uso do gás natural para abastecer o remodelamento do parque industrial brasileiro, e, conseqüentemente, contribuir para mitigar o desequilíbrio na balança comercial, entra em jogo, assim, um carburante mais viável economicamente e eficaz operacionalmente. A Bolívia, seria a melhor opção?

Não havia como perceber o Brasil de outra forma que não fosse intervencionista, pois esse gênero foi apontado pela maioria dos autores e corporifica um dos fatores que levou ao malogro do Acordo de Cochabamba. A realidade demonstrou que a política exterior castrense ensaiou ações bilaterais ou multilaterais, com os países da América Latina com interesses de satelizar vizinhos mais fracos, dissimulando políticas hegemônicas. Após o golpe, que levou Banzer ao poder, o Brasil consolidou seu predomínio sobre a Bolívia. Com efeito, as teses geopolíticas dos brasileiros concentravam seus esforços expansionistas neste país devido a sua falta de estabilidade geográfica, política e, também, pela vocação natural do expansionismo que o Brasil exercia no continente. Não à toa, o relacionamento Brasil-Bolívia é o que melhor exemplifica a dinâmica “subimperialista” do Brasil que chegaria ao seu auge com a saída da Bolívia para o Pacífico.

A Guerra do Chaco tingiu de vez no imaginário Boliviano, o problema da terra e sua consequência torpe: a exploração da mão de obra indígena, embrião do movimento revolucionário de 1952 e, que, para Rodrigo Santos Meira legou a política uma espécie de “nacionalismo destrutivo”. Mas, os Bolivianos não se nutriam de tal sensação e envolto a representantes da esquerda nacional alegaram que a assinatura do Acordo e, por conseguinte, a venda do gás ao Brasil poria em risco o abastecimento interno e, principalmente, os intentos de industrialização em seus país, bem à contrapelo dos defensores da política de Banzer que alegavam lucro e prosperidade. Ademais, sem poder desdenhar, a cultura *Aymará*, lapida na alma dos povos do altiplano, uma ligação psicológica dos bolivianos com as riquezas do território, “*pachamama*”, e, para alguns autores, um dos fatores para recusa boliviana da proposta seria a presença dessa mentalidade. De tal sorte que esse sentimento pela “mãe terra” apresenta feição mais pragmática nos dias atuais.

Em Brasília, houve a percepção de que seria mais fácil penetrar os interesses econômicos do país na Bolívia após o golpe de 1971, a presença de um governo mais “dócil”, mediante esperada “tranquilidade” poderia reverter o esfriamento das relações bilaterais causadas pelas objeções levantadas pelo Congresso brasileiro a alguns atos das Notas Reversais, gleba do

Acordo de Roboré da década de 60. Mas, recuperando as palavras de Gumucio “*del marasmo al espasmo*” a política externa da Bolívia, desde 1960, explodia de um extremo ao outro dentro de uma órbita pendular. A Argentina sempre figurou como “calcanhar de Aquiles” nas pautas de negociações e contribuiu, sobremaneira, para o malogro dos acordos firmados entre Brasil e Bolívia desde os primeiros passos da década de 30. Seja por questões de ordem econômica ou pelos seus interesses geopolíticos na região. A própria condição da Bolívia de país “amputado” sem acesso aos principais oceanos Pacífico e Atlântico, contribuía para o pêndulo da sua política externa, sempre almejando tirar melhor proveito situacional e, dentro do possível, reverter o status crônico de espoliação e retardo.

No que tange o comportamento da chancelaria brasileira no palco do escambo para o acordo de 1974, há de ressaltar a opinião de Vidigal (2007) quando atesta sobre a necessidade de um “olhar mais profundo” do Brasil sobre os países vizinhos. Não só reconhecer a pobreza e a instabilidade política, a inexperiência em negociações internacionais por parte dos diplomatas bolivianos, é preciso ir além. A falta de uma reflexão mais depurada do Itamaraty sobre as especificidades do vizinho, “razões do outro”, implicou para o revés das negociações. Convicta das vantagens do projeto, a diplomacia do Brasil, não conseguiu transmiti-las à Bolívia. Nesse sentido, a pesquisa pôde contribuir para tal posição, porquanto vários argumentos da oposição deram luz à complexidade do acordo e ajudam a desmontar a visão “estanque” de diplomatas e acadêmicos que o recuo forçado de Banzer resultou em “mau negócio”. A realidade daqueles que se opunham ao convênio de Cochabamba, principalmente a venda do gás ao Brasil, deslindou dados consubstanciados da incapacidade boliviana em confirmar suas reservas “prováveis” e explorar as “provadas”. Um forte senso cívico foi despertado a partir da hipossuficiência Boliviana em suprir mercados externos (Brasil-Argentina) em detrimento da sua própria subsistência.

A própria política econômica de Banzer que partia da construção de pólos indústrias era bastante questionada na Bolívia. Ademais, as intenções de Geisel e sua “festa de concessões” proporcionadas pela sua equipe diplomática foram denunciadas, e sonegava interesses espúrios, colabora para desnaturar a visão mestra de que o Acordo Cochabamba foi impulsionado pela crise do petróleo de 1973. O malfadado projeto da União Petroquímica se revelou quando os sócios estrangeiros da Petrobrás decidem renunciar ao tratamento privilegiado do governo brasileiro frente à transferência de suas ações majoritárias para o Estado como forma de se livrar

de um mau negócio. Operando com uma tecnologia dependente de gasolina para o refino de matérias primas básicas para fabricação de plásticos, fertilizantes, detergentes, fibras sintéticas, e etc., restou a Petrobrás uma substancial modificação na tecnologia empregada na esperança de permutar a gasolina cara, e de escasso rendimento, pelo gás natural, barato e muito mais eficiente. E isto foi a ação a quem o ex-presidente da Petrobrás, o general Geisel, se lançou. Mas, aonde iria obter o gás que necessitava para reverter o naufrágio do projeto petroquímico, o maior da América Latina?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANSALDI, W. **La Democracia en América Latina, un barco a deriva**. 1º. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2007.
- ARCHONDO, R. La Guerra del Chaco: ¿hubo algún titiritero? **Población y Desarrollo**, San Lorenzo, 20 nov. 2012. 26-39.
- BACHA, E. Globo. **Entrevista**, 2009. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/perdemos-capacidade-de-investir-diz-edmar-bacha-3202006>>. Acesso em: 20 janeiro 2022.
- BANDEIRA, A. M. A Guerra do Chaco. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, 1998. 162-197.
- BARBOZA, M. G. **Na diplomacia, o traço todo da vida**. 4. ed. Brasília: FUNAG, 2020.
- BERALDO, P. Estadão. **"O Brasil trabalhou separado dos EUA para derrubar Aleende"**, 2020. Disponível em: <<https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,o-brasil-trabalhou-para-derrubar-salvador-allende-diz-pesquisador,70003479125>>. Acesso em: 10 janeiro 2021.
- BIEBER, E. A Guerra do Chaco e as relações brasileiros-bolivianas no período de 1930-1945. Um caso de reorientação de política exterior. **Ibero-Amerikanisches Archiv**, Berlin, 1996. 267-288.
- BOERSNER, D. **Relaciones Internacionales de America Latina: Breve historia**. 5. ed. Caracas: Nueva Sociedad, 1996.
- BORATI, V. A defesa da estratégia desenvolvimentista II PND. **história economica & história de empresas**, São Paulo, v. VIII, p. 163-193, 2005.
- BRASIL. **Relatório**. Ministério das Relações Exteriores (MRE). Brasília, p. 8. 1972.
- BRASIL. Ministério da Economia. **Pronunciamento do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, General Ernesto Geisel**, 1974. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/24>>. Acesso em: 18 janeiro 2022.
- BRASIL. Biblioteca Digital do Ministério da Economia. **II Plano Nacional de Desenvolvimento**, 1975. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/24>>. Acesso em: 07 janeiro 2022.
- BRASIL, PRESIDENTE (1964 -1967: HUMBERTO DE ALENCAR CASTELO BRANCO). Biblioteca da Presidência. **Solenidade de entrega de diplomas aos alunos que concluíram o curso especial do concurso de provas para a carreira diplomática**, 31 julho 1964. Disponível

em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/castello-branco/discursos/1964-1?b_start:int=40>. Acesso em: setembro maio 2021.

BRASIL, PRESIDENTE (1967-1969: ARTHUR DA COSTA E SILVA). Biblioteca da presidência. **Discurso proferido no palácio do Itamaraty em Brasília, 5 de abril de 1967**. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/costa-silva/discursos/1967/04.pdf/view>>. Acesso em: 10 outubro 2021.

BRASIL, REPÚBLICA FEDERATIVA. Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). **Ministério da Economia**, 1974. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/24>>. Acesso em: 12 abril 2022.

CARVALHO, A. C. **A DINÂMICA DO CAPITAL E O AVANÇO DA FRONTEIRA NO PARÁ: uma perspectiva de compreensão histórica a partir da “Operação Amazônia” em 1966-1979**. Dissertação (em História) - UFPA. Belém, p. 142. 2021.

CENTRO INTERNACIONAL CELSO FURTADO DE POLÍTICA PARA O DESENVOLVIMENTO. Memórias do Desenvolvimento. In: TVARES, M. D. C. **O BNDE durante o II PND**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2010. Cap. 6, p. 159-177.

CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. 4ª. ed. Brasília: UNB, 2011.

CONDURU, G. The Robore Agreements (1958): A Case Study of Foreign Policy Decisionmaking Process In the Kubitscheck Administration. **Centro de Estudos Brasileiros em Oxford**, Oxford, julho 2001. 1-80.

D' ARAÚJO, M. ; CASTRO, C. **Ernesto Geisel**. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2021.

FRAGA, E. Quem quebrou o Brasil foi Geisel. **Folha de São Paulo**, 20233. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/04/1436007-quem-quebrou-o-brasil-foi-o-geisel-aforma-delfim.shtml>>. Acesso em: 25 abril 2023.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. 5º. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2016.

GARRASTAZU: Sua eleição, seus projetos, seus ministros. **Veja**, Rio de janeiro, p. 84, outubro 1969.

GASPARI, E. **A Ditadura Encurralada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

GOMES, D. C. et al. **O Brasil de JK**. 1º. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas CPDOC, 1991.

HURRELL, A. J. Geisel, Silveira and the Assertion of Independence. In: _____ **O Pragmatismo Responsável na visão da Diplomacia e da Academia**. Brasília: [s.n.], 2018. p. 381-436.

IÑIGUEZ, C. P. La Guerra del Chaco según Augusto Céspedes. In: _____ **Desde el corazón de América: El pensamiento boliviano en el siglo XX**. 1º. ed. La paz: Plural, 2004. Cap. 5.

KLEIN, H. S. **História da Bolívia**. Brasília: UNB, 2016.

KNUSTSEN, T.. Halford J. Mackinder, Geopolitics, and the Heartland. **The International History Review**, outubro 2014. 835-857. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/pdf/24703263.pdf?refreqid=excelsior%3Aaffbcea3ceb6ef99734c674b70ac05785&ab_segments=&origin=&initiator=&acceptTC=1>. Acesso em: 14 janeiro 2023.

LESSA, C. **A Estratégia de Desenvolvimento 1974 - 1976: Sonho e Fracasso**. São Paulo: Unicamp, 1998.

LOUREIRO, P. Uma difícil conciliação: empresários e trabalhadores no contexto do Plano Trienal. **História Econômica & história da Empresas**, São Paulo, 10 julho 2012. 109-143.

MAGALHÃES, J. **Minha experiência diplomática**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1971.

MANTEGA, G. **O governo Geisel, o II PND e os Economistas**. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, p. 1-62. 1997.

MARINI, R. M. El Subimperialismo Brasileño. **Centro de Estudios Socio-Economicos Universidad de Chile**, Santiago, 1971.

MARTINS, C. E. A evolução da política externa na década 64/74. **Estudos Cebrap**, Rio de Janeiro, n. 12, 1975.

MATTOS, C. M. **Uma geopolítica Pan-Amazônica**. Rio de Janeiro : Biblioteca do Exército, 1980.

MEIRA, R. S. **Brasil, Bolívia, Hidrocarbonetos e o Processo de de Integração Energética na América do Sul**. Dissertação em Relações Internacionais - UNB. Brasília, p. 120. 2009.

MONTEIRO, G. Fundo/Coleção S.A Goes Monteiro. **Arquivo Nacional Dibrarq**. Disponível em: <<https://dibrarq.arquivonacional.gov.br/index.php/goes-monteiro>>. Acesso em: 18 janeiro 2023.

MOURA, G. **A campanha do petróleo**. São Paulo : Brasiliense, 1986.

NUNES, P. H. F. **A institucionalização da Pan-Amazônia**. 1. ed. Curitiba: Prismas, 2018.

PEREIRA, L. A "última chance": o governo Kennedy e o Plano Trienal. **Associação Brasileira de Pesquisadores em História**, São Paulo, 2011. Disponível em: <<https://www.abphe.org.br/ix-congresso-brasileiro-de-historia-economica-e-10-conferencia-internacional-de-historia-de-empresas>>. Acesso em: 12 novembro 2022.

PIAZZA, M. D. F. A posição do Brasil na Questão da Saída da Bolívia para o Pacífico. **Estudos Iberos-Americanos**, 1980.

PIRES DE SOUZA, F. E.; DE CASTRO, A. B. **A economia brasileira em marcha forçada**. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e um dos seus principais problemas. In: BIELSHOWSKY, R. **Cinquenta anos de desenvolvimento da CEPAL**. São Paulo: Record, v. 1, 2000.

RESENDE, A. L. Estabilização e Reforma: 1964-1967. In: ABREU, M. D. P., et al. **A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana**. Campinas: Campus, 1995. p. 213-231.

RIBEIRO, N. D. F. **A questão geopolítica da Amazônia: Da Soberania Difusa à Soberania Restrita**. Brasília: Senado, v. 64, 2005.

RICUPERO, R. **A diplomacia na construção do Brasil 1750 - 2016**. 1ª. ed. Rio de Janeiro : VersalEditores, 2017.

ROMERO, C. País convive com a herança estatal do II PND. **Valor econômico Brasil**, 2021. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/coluna/pais-convive-com-heranca-estatal-do-ii-pnd.ghtml>>. Acesso em: 21 janeiro 2022.

SÁNCHEZ, R. **Brasil en Bolivia: lecciones de un golpe militar**. Santiago: Letras Ediciones, 1972.

SANTA CRUZ, M. Q. **Oleocracia o patria**. ciudad del México : Siglo veintiuno, 1982.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2016.

SILVA, G. D. C. **Geopolítica do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro : J. Olympio, 1967.

SMITH, S. Bolivian Oil and Brazilian Economic Nationalism. **Jornal of Iinteramerican Studies and Word Affair**, Cambridge, abril 1971. 166-181.

SPEKTOR, M. **Kissinger e o Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2009. p. 60.

TRAVASSOS, M. **Projeção Continental do Brasil**. 3ª. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, v. 50, 1938.

TREVISAN, L. **O Pensamento Militar Brasileiro**. Eletrônica. ed. São Paulo : Ridendo Castigat Mores, 2000.

VELLOSO, J. P. D. R. **O último trem para Paris**. Rio de Janeiro: Nova Froneira, 1986.

VIZENTINI,. Política Exterior e desenvolvimento (1951-1964): o nacionalismo e a política externa independente. **Revista brasileira de história** , São Paulo , 1994. 99-111.

VIZENTINI, P. F. **A política externa do regime militar brasileiro**. 1ª. ed. Porto Alegre: UFRGS, 1998.

VIZENTINI, P. G. A. **O Regime Militar e a projeção mundial do Brasil**. [S.l.]: Almedina, 2020.

ZIBECHI, R. **Brasil potencia: Entre la integración regional**. 1ª. ed. Bogotá: Dede abajo, 2012.

ANEXO

ANEXO A – Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento - II PND



Disponível: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/24>

ANEXO B – Acordo de Cooperação e Complementação industrial entre a República Federativa do Brasil e a República da Bolívia, firmado em Cochabamba, Bolívia, a 22 de maio de 1974.

4018 Sábado 1

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL (Seção D)

Junho de 1974

ANEXO B
Classificação para os fins do Artigo 36
Importadores

	Importações Líquidas (1.000 toneladas métricas)
Bangladesh	85
Bulgária	160
Canadá	939
Chile	230
Cingapura	108
Comunidade Económica Européia (1)	380
Coreia	221
Costa do Marfim	72
Estados Unidos da América	4.960
Finlândia	136
Gana	60
Iraque	245
Jugoslávia	295
Japão	2.744
Líbano	54
Malásia	347
Malta	16
Marrocos	185
Nigéria	118
Noruega	168
Nova Zelândia	155
Portugal	34
Quênia	89
República Democrática Alemã	145
Síria	134
Suécia	112
Suíça	247
União das Repúblicas Socialistas Soviéticas	1.860
Total	14.299

(1) Sem prejuízo de sua condição no Acordo em caso de participação no mesmo.

MENSAGEM
N.º 278, de 1974

(Do Poder Executivo)

Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Acordo de Cooperação e Complementação Industrial entre a República Federativa do Brasil e a República da Bolívia, assinado em Cochabamba, Bolívia, a 22 de maio de 1974.

(As Comissões de Relações Exteriores, de Constituição e Justiça e de Economia, Indústria e Comércio.)

Excelentíssimos Senhores Membros do Congresso Nacional

De conformidade com o disposto no artigo 44, inciso I, da Constituição Federal, tenho a honra de submeter à elevada consideração de Vossas Excelências, acompanhado de Exposição de Motivos do senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, o Acordo de Cooperação e Complementação Industrial entre a República Federativa do Brasil e a República da Bolívia, assinado em Cochabamba, Bolívia, a 22 de maio de 1974.

Brasília, em 06 de junho de 1974. — Ernesto Geisel.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS NÚMERO DAM-12/184/811 (P46) (130) DE 30 DE MAIO DE 1974, DO SENHOR MINISTRO DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES.

A Sua Excelência o Senhor General-de-Exército Ernesto Geisel, Presidente da República,

Senhor Presidente,

Como é do conhecimento de Vossa Excelência, foi assinado em Cochabamba, Bolívia,

a 22 do corrente mês, o Acordo de Cooperação e Complementação Industrial entre a República Federativa do Brasil e a República da Bolívia.

2. O referido instrumento que tem por objeto a venda de gás natural da Bolívia ao Brasil e a implantação de um pólo de desenvolvimento industrial na região sudeste da Bolívia, atende a um dos princípios básicos da política exterior brasileira, na medida que, em termos mutuamente vantajosos, abre nova e importante perspectiva de cooperação econômica entre o Brasil e um país latino-americano a que se acha tão estreitamente unido.

3. Para concretizá-la, o Acordo prevê duas condições básicas: primeira, a comprovação da capacidade de a Bolívia fornecer o volume de gás natural requerido pelo Brasil; segunda, a demonstração, a juízo dos dois países, da viabilidade técnica e econômica da operação de compra e venda do gás natural e dos projetos industriais do pólo de desenvolvimento boliviano.

4. Desde que preenchidas essas duas condições o Governo brasileiro compromete-se a cooperar com o Governo boliviano, mediante assistência técnica e financeira, oferecimento de garantia de mercado e/ou tratamento alfandegário favorável, para a implantação e operação dos seguintes empreendimentos: uma usina siderúrgica com capacidade de produção de 900.000 toneladas de ferro-esponja e de, aproximadamente, 500.000 toneladas de laminados não-planos; uma fábrica de fertilizantes nitrogenados com capacidade de produção de 1.000 toneladas diárias de uréia; uma fábrica de cimento com capacidade de produção de 1.000 toneladas diárias e as respectivas obras de infra-estrutura.

5. O Governo da Bolívia, por seu lado, compromete-se a vender e o do Brasil a comprar, durante o prazo de vinte anos, a média de 240 milhões de pés cúbicos diários de gás natural, segundo condições a serem oportunamente ajustadas entre a Petróleo Brasileiro S.A. (PETROBRAS) e Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB).

6. Para a execução dos estudos de viabilidade técnica e econômica referentes à implantação dos projetos do pólo de desenvolvimento industrial boliviano, concordou, outrossim, o Governo brasileiro em conceder ao Governo boliviano um financiamento de até o montante de US\$ 10 milhões, em termos e condições compatíveis com o fim a que se destinam.

7. Tendo em vista a natureza do Ato Internacional em apreço, faz-se necessária sua ratificação formal, após aprovação pelo Congresso Nacional, conforme o disposto no Artigo 44, inciso I, da Constituição Federal.

8. Nessas condições, submeto à alta consideração de Vossa Excelência projeto de Mensagem ao Congresso Nacional, pela qual é encaminhado o texto do citado Acordo à aprovação do Poder Legislativo.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência, Senhor Presidente, os protestos do meu mais profundo respeito. — Azeredo da Silveira.

ACORDO DE COOPERAÇÃO E COMPLEMENTAÇÃO INDUSTRIAL ENTRE A REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E A REPÚBLICA DA BOLÍVIA

O Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Bolívia,

Desejosos de diversificar a cooperação que já existe entre eles nos mais diversos campos, como expressão da tradicional e ininterrupta amizade entre os dois países;

Conscientes de que a cooperação mútua entre seus Governos e povos reveste-se de grande importância para o desenvolvimento de suas respectivas economias, pelas possibilidades de complementação que se oferecem em diversos campos;

Convencidos de que, ampliando essa complementação no campo industrial e dos serviços, estarão contribuindo para uma mais rápida transformação estrutural das economias do Brasil e da Bolívia, com vistas a acelerar os respectivos processos de desenvolvimento econômico e social em seus âmbitos nacionais;

E tendo em conta a "Ata de Cooperação entre o Brasil e a Bolívia no Campo dos Hidrocarbonetos, Siderurgia e outros projetos industriais correlatos", assinada em Brasília, em 30 de novembro de 1973, e a "Ata da Reunião sobre Cooperação e Complementação Industrial entre o Brasil e a Bolívia", assinada em La Paz em 8 de abril de 1974;

Resolveram celebrar o presente Acordo, e para esse fim, designaram seus Plenipotenciários, a saber:

Pela República Federativa do Brasil,

Sua Excelência o Senhor Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Antônio Francisco Azeredo da Silveira

Pela República da Bolívia,

Sua Excelência o Senhor Ministro das Relações Exteriores e Culto, General-de-Brigada Alberto Guzman Soriano.

ARTIGO I

Os Governos do Brasil e da Bolívia concordam em promover, com a possível brevidade, a realização dos seguintes objetivos:

1. A implantação de um pólo industrial de desenvolvimento na região sudeste da Bolívia, baseado no aproveitamento do gás natural boliviano e das diversas matérias-primas existentes na mencionada região. As principais indústrias e obras previstas para o pólo são:

- a) siderurgia integrada e combinada com a mineração de ferro;
- b) petroquímica, com um complexo de fertilizantes nitrogenados;
- c) indústria de cimento;
- d) geração de energia elétrica para abastecer as necessidades do pólo;
- e) infra-estrutura necessária para o pólo.

2. A aquisição pelo Brasil de gás natural boliviano para suas necessidades energéticas e industriais.

Parágrafo único. A Bolívia está disposta a concretizar a venda de gás natural ao Brasil em conjunção com a implantação de um pólo de desenvolvimento na região sudeste de seu território. O Brasil, além de adquirir gás natural boliviano, está disposto a garantir mercado para produtos industriais do pólo de desenvolvimento boliviano, a cooperar para o necessário financiamento e a proporcionar assistência técnica por solicitação do Governo da Bolívia.

ARTIGO II

Os Governos do Brasil e da Bolívia cooperarão para a realização de estudos sobre os seguintes programas e projetos industriais e obras em território boliviano:

- a) um complexo siderúrgico com capacidade mínima em redução direta de noventa mil (90.000) toneladas métricas anuais de ferro-esponja; e, em aciaria e laminação, de aproximadamente quinhentas mil (550.000) toneladas métricas anuais em termos de aço cru.

b) um complexo de fertilizantes nitrogenados com capacidade de produção de mil (1.000) toneladas métricas diárias de uréia

c) uma fábrica de cimento com capacidade de produção de mil (1.000) toneladas métricas diárias.

d) todas as obras de infra-estrutura necessárias à instalação e operação eficiente das unidades industriais indicadas no presente artigo.

ARTIGO III

O Governo da Bolívia apresentará ao Governo do Brasil um estudo de reservas de gás certificando a existência suficiente para fornecer ao Brasil uma média de duzentos e quarenta milhões de pés cúbicos diários (240 MMPCD) de gás natural pelo prazo de 20 (vinte) anos.

§ 1.º O Governo da Bolívia realizará os estudos de um gasoduto com capacidade suficiente para atender às necessidades das indústrias a serem instaladas em território boliviano e ao abastecimento de 240 MMPCD de gás natural ao Brasil.

§ 2.º O Governo do Brasil realizará os estudos do gasoduto desde a fronteira de ambos os países até seus centros de consumo.

ARTIGO IV

No caso de os estudos dos programas e projetos previstos nos artigos II e III demonstrarem sua viabilidade técnico-econômica, as Partes Contratantes assumem os seguintes compromissos:

1. O Governo do Brasil compromete-se a cooperar, por solicitação do Governo da Bolívia, na implantação e execução harmônica e coordenada dos projetos e obras de infra-estrutura contemplados nos artigos II e III, nos termos e condições dos Anexos I, II e III.

2. O Governo do Brasil compromete-se a garantir mercado para os produtos industriais do pólo de desenvolvimento boliviano, nos termos e condições do Anexo II.

3. O Governo da Bolívia compromete-se a vender e o Governo do Brasil compromete-se a comprar uma média de 240 MMPCD de gás natural durante um prazo de 20 (vinte) anos, nos termos e condições que forem oportunamente acordados entre Petrobrás S.A. — PETROBRAS — e a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos — Y.P.F.B.

ARTIGO V

Para a execução dos estudos previstos no art. II, o Governo do Brasil financiará ao Governo da Bolívia até um montante de dez milhões de dólares dos Estados Unidos da América, em fundos de livre disponibilidade e conversibilidade, a uma taxa de juros de cinco por cento ao ano, pagáveis em quinze anos com três anos de carência.

Parágrafo único. O convênio deste financiamento se formalizará em um prazo máximo de trinta dias a partir da data de assinatura do presente Acordo.

ARTIGO VI

Outros financiamentos do Governo do Brasil que eventualmente forem concedidos ao Governo da Bolívia para fins do presente Acordo, e que não estejam compreendidos nos termos e condições consignados no Artigo V e no Anexo I, serão acordados oportunamente entre os dois Governos.

ARTIGO VII

Os Governos do Brasil e da Bolívia constituirão um "Comitê Brasileiro-Boliviano de Cooperação Econômica e Técnica" para coordenar a cooperação e complementação industrial a que se refere o presente Acordo.

ARTIGO VIII

Os Governos do Brasil e da Bolívia convêm em estudar, em uma fase posterior, a viabilidade econômica da instalação, no pólo de desenvolvimento de um complexo petroquímico para a fabricação de etileno e seus derivados, e a possibilidade de que o Brasil adquira estes produtos, em condições que serão estabelecidas oportunamente.

ARTIGO IX

Com o mesmo espírito de cooperação entre ambos os países, os Governos do Brasil e da Bolívia manifestam a intenção de ampliar os compromissos objeto deste Acordo e chegar a outros que sejam de interesse comum.

ARTIGO X

Formam parte do presente Acordo:

a) Anexo I — de cooperação e assistência financeira;

b) Anexo II — de garantia de mercados e estrutura de preços;

c) Anexo III — de assistência técnica.

ARTIGO XI

O presente Acordo entrará em vigor na data da troca dos respectivos Instrumentos de Ratificação, e terá vigência até que as Partes Contratantes, mediante novo Acordo, adotem a decisão que estimarem conveniente.

Feito na cidade de Cochabamba, aos 22 dias do mês de maio de mil novecentos e setenta e quatro, em quatro exemplares igualmente autênticos, dois na língua espanhola e dois na língua portuguesa.

Pelo Governo da República Federativa do Brasil: Antonio Francisco Azeredo da Silveira.

Pelo Governo da República da Bolívia: Alberto Guzmán Soriano.

ANEXO I

Cooperação e Assistência Financeira

Os Governos do Brasil e da Bolívia concordam em que o Governo da Bolívia poderá optar por ser assistido financeiramente pelo Governo do Brasil na implantação e execução harmônica e coordenada dos programas, projetos e obras da infra-estrutura prevista nos Artigos II e III do presente Acordo, nas seguintes condições:

a) O Governo do Brasil compromete-se a financiar em sua totalidade as aquisições que efetue o Governo da Bolívia de equipamentos e serviços originários ou procedentes do Brasil.

As taxas de juros e prazos de pagamento dos financiamentos serão iguais aos melhores que haja concedido o Governo do Brasil a outros países, na época da solicitação dos créditos correspondentes.

b) O Governo do Brasil compromete-se a garantir o financiamento de até a metade do total das aquisições que efetue o Governo da Bolívia de equipamentos e serviços procedentes de terceiros países, destinados aos projetos e obras previstos no Artigo II do presente Acordo, a taxas de juros e prazos de pagamento prevalentes no mercado internacional à data da assinatura dos contratos pertinentes.

c) O Governo do Brasil compromete-se a financiar em moeda brasileira, por solicitação do Governo da Bolívia, os custos e serviços locais dos programas e projetos contemplados no presente Acordo, em montantes, taxas de juros e prazos de pagamento a serem estabelecidos.

d) Quanto ao financiamento da construção do trecho boliviano do gasoduto, o Go-

verno do Brasil compromete-se a cooperar com o Governo da Bolívia na obtenção dos recursos necessários junto a organismos internacionais tais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Internacional da Reconstrução e Desenvolvimento.

ANEXO II

Garantia de Mercados e Estrutura de Preços

1. Mercados

A. Nos termos dos Artigos II, III e IV do presente Acordo, o Governo do Brasil compromete-se a:

a) adquirir, a partir de 1978, as quantidades mínimas de cento e cinco mil (105.000) toneladas métricas anuais de ferro-esponja e cem mil (100.000) toneladas métricas anuais de laminados de aço não-planos;

b) adquirir, a partir de 1981, as quantidades mínimas de duzentas e dez mil (210.000) toneladas métricas anuais de ferro-esponja e duzentas mil (200.000) toneladas métricas anuais de laminados de aço não-planos. Se o mercado brasileiro puder absorver quantidades adicionais de laminados de aço não-planos, o compromisso de compra de laminados não-planos ampliar-se-á, ademais, até o total de ferro-esponja antes indicado (210.000 toneladas métricas anuais) em forma de aço laminado. Também se prevê, em função da evolução do mercado brasileiro, a instalação de uma unidade adicional de redução para ferro-esponja;

c) adquirir cem mil (100.000) toneladas métricas anuais de uréia produzida na Bolívia. Se o mercado brasileiro puder absorver quantidades adicionais, o compromisso de compra de uréia ampliar-se-á para adquirir até cem mil (100.000) toneladas métricas anuais adicionais de uréia produzida na Bolívia; ademais, a Bolívia poderá colocar no mercado brasileiro outras quantidades adicionais de uréia;

d) manter a isenção de impostos de importação para cimento, na forma atualmente vigente, para que possa ser comercializado no mercado brasileiro em igualdade de condições com a produção similar brasileira. Se variarem as condições de liberação atualmente vigentes, este compromisso será firme até uma quantidade máxima média de quinhentas (550) toneladas métricas diárias, pelo prazo de suprimento de gás natural ao Brasil;

e) que os compromissos brasileiros relativos a produtos siderúrgicos, fertilizantes nitrogenados e cimento tenham a mesma duração do fornecimento de gás natural boliviano ao Brasil (20 anos). A utilização total ou parcial dos referidos mercados será sempre opcional para a Bolívia, a qual dará ao Brasil pré-avisos mínimos de um ano;

f) garantir, para todos os produtos bolivianos adquiridos pelo Governo brasileiro que ingressem no Brasil como resultado deste Acordo, isenção total de gravames aduaneiros e um tratamento fiscal interno igual ao aplicado a produtos similares brasileiros.

B. O fornecimento de gás natural ao Brasil por parte da Bolívia dar-se-á em data definida pelo cronograma do gasoduto e dependerá da conclusão de todos os estudos, da demonstração da viabilidade dos projetos e da assinatura dos respectivos contratos relativos a mercados, preços, financiamento e assistência técnica dos projetos industriais constantes deste Acordo.

