O BRASIL E A COOPERAÇÃO SUL-SUL EM TRÊS MOMENTOS DE POLÍTICA EXTERNA: OS GOVERNOS JÂNIO QUADROS/JOÃO GOULART, ERNESTO GEISEL E LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Ministério das Relações Exteriores

Ministro de Estado Embaixador Antonio de Aguiar Patriota
Secretário-Geral Embaixador Ruy Nunes Pinto Nogueira

Fundação Alexandre de Gusmão

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente Embaixador Gilberto Vergne Saboia

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

Diretor Embaixador José Vicente de Sá Pimentel

Centro de História e Documentação Diplomática

Diretor Embaixador Maurício E. Cortes Costa

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034/6847
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br

Patrícia Soares Leite

O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos de política externa: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Brasília, 2011

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

Equipe Técnica:
Henrique da Silveira Sardinha Pinto Filho
André Yuji Pinheiro Uema
Fernanda Antunes Siqueira
Fernanda Leal Wanderley
Juliana Corrêa de Freitas

Revisão:
Júlia Lima Thomaz de Godoy

Programação Visual e Diagramação:
Juliana Orem

Impresso no Brasil 2011

Leite, Patrícia Soares.
O Brasil e a operação Sul-Sul em três momentos: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geizel e Luiz Inácio Lula da Silva / Patrícia Soares Leite. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.
228 p.

ISBN 978-85-7631-312-0

1. Política Externa. 2. Cooperação Sul-Sul. 3. Cooperação Internacional. 4. Relações Internacionais

CDU: 327.3

Ficha catalográfica elaborada pela
Bibliotecária Sonale Paiva - CRB /1810

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei n° 10.994, de 14/12/2004.

Sumário

Resumo (Abstract), 9

Introdução, 13

1. A Cooperação Sul-Sul numa Perspectiva Teórica De Relações Internacionais, 17

1.1 A cooperação internacional na ótica da teoria neorrealista, 18
1.2 A cooperação internacional na ótica da teoria institucionalista liberal, 21
1.3 A cooperação Sul-Sul, 31
1.4 O Conceito de Potência Média, 39
1.5 O Enfoque Interativo, 50

2. A Cooperação Sul-Sul numa Perspectiva Histórica de Relações Internacionais, 55

3. Três Momentos de Política Externa, 79

3.1. A Política Externa Independente (PEI – 1961-1964), 79
3.1.1. Plano hemisférico, 87
3.1.1.1. América Latina, 87
3.1.1.1.1. Cuba, 93
3.1.2. Plano mundial, 98

3.1.2.1. África, 98
3.1.2.2. Ásia, 105
3.1.2.3. Movimento Não Alinhado, 107
3.1.3. Plano multilateral, 108
3.1.3.1. Antirracismo e África do Sul , 108
3.1.3.2. Descolonização e África portuguesa, 109
3.1.3.3. Desarmamento e desenvolvimento, 113
3.1.3.4. Comércio e desenvolvimento, 114
Conclusão, 118

3.2. O Pragmatismo Responsável (1974-1979), 122
3.2.1. Plano hemisférico, 130
3.2.1.1. América Latina, 130
3.2.1.1.1. Região platina, 131
3.2.1.1.2. Região amazônica e Chile, 135
3.2.1.1.3. México, América Central e Caribe, 139
3.2.1.1.4. Foros multilaterais latino-americanos, 140
3.2.2. Plano mundial, 142
3.2.2.1. África, 142
3.2.2.1.1. África subsaariana independente, 142
3.2.2.1.2. Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), 147
3.2.2.1.3. África austral, 151
3.2.2.2. Oriente Médio, 151
3.2.2.3. Ásia, 154
3.2.3. Plano multilateral, 155
Conclusão, 158

3.3 A Política Externa do Primeiro Governo Lula (2003-2006), 162
3.3.1. Plano hemisférico, 169
3.3.1.1 América do Sul, 169
3.3.1.2 América Central, Caribe e México, 178
3.3.2. Plano mundial, 179
3.3.2.1 África, 179
3.3.2.2 Oriente Médio, 186
3.3.2.3 Ásia, 189
3.3.3 Plano multilateral, 192
Conclusão, 199

Conclusão, 203

Bibliografia, 207
Artigos de revistas, 215
Artigos de jornais, 220
Documentos eletrônicos, 222

Anexos, 223

Resumo

Abstract

Nos últimos anos, tem sido frequente a comparação entre a política externa do primeiro governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006) e aquelas dos governos dos Presidentes Jânio Quadros/ João Goulart (1961-1964) e Ernesto Geisel (1974-1979) no tocante à aproximação com os países do Sul. Os três momentos são identificados pela literatura especializada e imprensa como épocas em que ocorreu expressivo estreitamento nas relações do Brasil com os demais Estados em desenvolvimento. A presente dissertação pretendeu examinar a cooperação entre o Brasil e demais países do Sul nesses três períodos. A ênfase do trabalho recaiu na identificação das razões que fundamentaram o Brasil a intensificar seus laços com países em desenvolvimento, na definição das bases econômicas, políticas e de cooperação técnica que lastrearam o estreitamento e na exposição das oportunidades e limites impostos pelo quadro internacional e interno a essa política. Para tanto, recorreu-se ao estudo teórico e histórico do conceito de cooperação internacional, em geral, e da cooperação Sul-Sul, em particular. Para distinguir o comportamento internacional do Brasil dos demais países em desenvolvimento, empregou-se o conceito de potência média. Foi utilizado o modelo interativo, de modo a incorporar a variável doméstica no estudo da política externa. Finalmente, foram passados em revista os antecedentes de cada política exterior, indicados os respectivos

panoramas interno e externo, a inserção e o conceito internacional do país, e examinadas as relações do Brasil com os países do Sul por intermédio do estudo da bibliografia especializada de Relações Internacionais e do discurso oficial plasmado em declarações, artigos ministeriais e presidenciais e comunicados conjuntos. Concluiu-se que os três períodos se assemelharam na busca pela renegociação da dependência do Brasil em relação ao Norte, com base numa leitura própria do perfil internacional do país. A cooperação do Brasil com o Sul decorreu do esforço de universalização que, por sua vez, significou uma maneira de reduzir a concentração da ação externa do país em um ou poucos países desenvolvidos. Por meio da multiplicação de contatos bilaterais, regionais e multilaterais, buscou-se o desenvolvimento econômico do país e projeção política condizente com suas potencialidades, sem prejuízo das relações com o Norte. Supôs-se, todavia, que o quadro sistêmico internacional e os condicionantes internos foram mais permissivos à cooperação com o Sul no primeiro Governo Lula do que nos Governos de Quadros/Goulart e Geisel e contribuíram àquele maior engajamento numa meta de poder voltada a uma ordem internacional mais equânime e representativa dos interesses dos países em desenvolvimento.

***

In the past few years, comparisons between Brazil´s foreign policy during Lula´s first administration (2003-2006) and those carried out in the government of Jânio Quadros/João Goulart (1961-1964) and that of Ernesto Geisel (1974-1979) in terms of cooperation with the South has been constant. The three moments have been identified by scholars and press alike as times when relations between Brazil and other developing countries gathered momentum. This paper intended to examine cooperation between Brazil and other South nations in those three moments. The emphasis of the work lies on the identification of the reasons that led Brazil into strengthening bonds with developing countries; on the definition of the commercial, political and technical cooperations basis that grounded this policy and on the disclosure of the opportunities and limits set by the domestic and international scenarios to this cooperation in each moment reviewed. In order to attain those objectives, the concept of international cooperation, in general, and

South-South cooperation, in particular, was studied in terms of theory and history. Moreover, to distinguish Brazil´s foreign profile from that of the other developing countries, the concept of middle power was used. In addition to it, the interactive model was employed, as to incorporate the domestic variable in the study of Brazil´s foreign policy. The antecedents of each foreign policy and the country`s profile were examined, as well as the domestic and internacional frameworks in which they were developed. Through the study of the bibliograghy of International Relations, joint communiqués, official speeches, presidential and ministerial articles, the political, diplomatic, economic and technical cooperation ties were sifted. It was concluded that the three moments share the aim to renegotiate Brazil´s dependency towards the North, given a new interpretation of the country´s international profile. Brazil´s cooperation with the South was encouraged by the national effort to diversify its relations, reducing the country´s concentration in one or few developed countries. This coordenation was implemented through the multiplication of bilateral, regional and multilateral contacts, having in mind the country´s economic development and the political projection in line with its potential and with no harm to relations with the North. It was conjectured that the international framework and domestic constraints were more conducent to Brazil´s cooperation with the South in Lula´s first administration than in those of Quadros/Goulart and Geisel, which provided the country with the opportunity to a proactive stance on the creation of an international order that is fair and representative of the interests of developing countries.

Introdução

Nos últimos anos, tem sido frequente a comparação entre a política externa do primeiro Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva Lula (2003-2006) e aquelas dos Governos dos Presidentes Jânio Quadros/ João Goulart (1961-1964) e Ernesto Geisel (1974-1979) no tocante à aproximação com os países do Sul. Os três momentos são identificados pela literatura especializada e imprensa local como épocas em que ocorreu expressivo estreitamento nas relações do Brasil com os outros Estados em desenvolvimento.

A presente dissertação pretende examinar a cooperação entre o Brasil e demais países do Sul nesses três períodos. O objetivo é responder às seguintes questões: quais foram as *bases* de cooperação entre o Brasil e os demais países em desenvolvimento nos períodos analisados? E quais foram as *possibilidades* e os *limites* dessa cooperação tendo em vista o quadro sistêmico internacional e os condicionantes internos em cada época?

Em relação à primeira questão, o trabalho busca explorar o que motivou o Brasil a coordenar-se com os países do Sul nos âmbitos bilateral, regional e multilateral. Procura apontar como se promoveu esse estreitamento em termos econômicos, políticos e de cooperação técnica no quadro das relações bilaterais e regionais e, no plano multilateral, identificar os temas da cooperação Sul-Sul em que houve

maior engajamento do Brasil ,as razões que explicam essa preferência e a importância atribuída à formação de uma frente unida entre os povos em desenvolvimento.

No tocante à segunda questão, busca-se compreender em que medida os contextos externos e internos influenciaram essa aproximação, seja encorajando-a, seja limitando-a. São utilizadas, como variáveis, as disputas Leste x Oeste e Norte x Sul; e, no período do governo do Presidente Lula, a distribuição global de poder no sistema internacional no pós Guerra Fria, tendo em vista a posição dos EUA e o papel de potências emergentes. Em relação aos condicionantes internos, tem-se o foco na natureza do regime político e sua estabilidade.

Para o entendimento do conceito teórico da cooperação Sul-Sul, foram estudadas as obras de Kenneth Waltz, Robert Keohane, Stephen Krasner e Arthur Stein e escolhidas as teorias de Keohane e de Krasner, pois resultaram mais pertinentes ao entendimento do conceito de cooperação e das condições necessárias para a sua promoção, com destaque para os conceitos de tipos de efeito-custo da interdependência complexa, cooperação como "coordenação de políticas" e resultado de cálculos autointeressados, e a importância das instituições para a correção de falhas de coordenação entre os países, no caso de Keohane; e, no caso de Krasner, para os conceitos de vulnerabilidade estrutural dos países em desenvolvimento, defesa de um novo regime internacional baseado em modos de alocação autoritária e, sobretudo, o de meta de poder, para a compreensão de aspectos que distinguem a cooperação internacional levada a cabo entre países do Sul daquela entre países desenvolvidos.

Uma diferenciação pareceu, no entanto, necessária para situar a inserção particular do Brasil em relação ao conjunto dos demais países em desenvolvimento na cooperação Sul-Sul. Para tanto, optou-se por estudar o conceito de potência média nas obras de Ricardo Sennes, Carsten Holbraad, Maria Regina Soares de Lima, Gelson Fonseca Júnior, Celso Lafer e Robert Keohane. Foram escolhidas as contribuições de Holbraad para a definição de potência média e os estudos de Sennes e Keohane para o exame do comportamento externo de potências médias, com ênfase nas noções de dupla inserção e system-affecting states.

Finalmente, ainda no plano teórico, analisou-se a obra de Robert Putnam. O enfoque interativo presente na teoria dos jogos de dois níveis deste autor pareceu útil para a incorporação da variável doméstica na

análise do comportamento da política externa brasileira no tocante à cooperação Sul-Sul nos períodos examinados. Pôde, assim, orientar no estudo dos condicionantes internos à política do Brasil de aproximação com demais países em desenvolvimento.

Após o exame teórico, prosseguiu-se à análise da cooperação Sul-Sul numa perspectiva histórica de relações internacionais. Tal iniciativa fez-se necessária a fim de cobrir não só as origens históricas e o significado do conceito, mas também a forma por que a agenda dos países em desenvolvimento se desenvolveu ao longo das décadas e a posição do Brasil na agenda.. Para tanto, recorreu-se a documentos oficiais da Conferência de Bandung, das Conferências do Movimento Não Alinhado, e do sistema ONU e a obras de estudiosos, como Nassau Adams, Mahbub ul Haq e Mohammed Bedjoui.

Por fim, foram examinados o Brasil e a cooperação Sul-Sul por intermédio do estudo da bibliografia especializada de Relações Internacionais e do discurso oficial plasmado em artigos ministeriais e presidenciais e comunicados conjuntos e de palestras proferidas por diplomatas graduados, como Carlos A. Leite Barbosa, Geraldo Holanda Cavalcanti, Everton Vargas, que, respectivamente, exerceram cargos de destaque nos três períodos analisados.

Em termos estruturais, a dissertação constitui-se da presente Introdução, três partes centrais e uma Conclusão. A Introdução define o escopo do trabalho, descreve as principais questões metodológicas da dissertação e sua organização.

O primeiro capítulo examina a cooperação Sul-Sul numa perspectiva teórica de relações internacionais; o conceito de potência média e o enfoque interativo. O segundo capítulo versa sobre a cooperação Sul-Sul numa perspectiva histórica de relações internacionais. O terceiro capítulo constitui-se de três grandes seções, dedicadas ao exame da política externa brasileira na PEI, no Pragmatismo Responsável e na diplomacia do primeiro Governo Lula. Busca passar em revista os antecedentes de cada política exterior, delimitar os panoramas interno e externo em que foram desenvolvidas, bem como a inserção e o conceito internacional do país. Em cada época, são indicadas as bases políticas, econômicas e de cooperação técnica entre o Brasil e demais Estados do Sul, tanto no discurso quanto na implementação, procedendo, em seguida ao exame dos principais constrangimentos internos e externos.

Finalmente a Conclusão traça um balanço das questões apresentadas. Também assinala as principais semelhanças e diferenças entre as políticas externas daqueles três governos no tocante à cooperação Sul-Sul.

1. A Cooperação Sul-Sul numa Perspectiva Teórica de Relações Internacionais

A cooperação entre os Estados tem sido objeto de constante estudo no campo das Relações Internacionais. Desde a criação da disciplina, após a Primeira Guerra Mundial, teóricos das mais diversas matrizes debruçam-se sobre o tema, chegando, não raro, a conclusões bastante díspares. Um dos debates mais profícuos ainda em curso polariza, de um lado, a teoria neorrealista e, de outro, a teoria institucionalista liberal em suas análises sobre as possibilidades e limites da cooperação internacional, gerando uma literatura extensa e profunda sobre o tópico.

Esta primeira parte pretende, de início, expor a discussão das duas correntes, indicando como a cooperação internacional é vista na teoria neorrealista e na teoria institucionalista liberal. Busca, em seguida, examinar a cooperação entre países em desenvolvimento na obra de Stephen Krasner. Tenciona, por fim, conciliar as duas partes, mostrando como o arcabouço analítico da corrente institucionalista liberal, em princípio voltado para as relações entre países do Norte, contribui para a compreensão das bases de cooperação Sul-Sul.

A escolha das duas correntes teóricas justifica-se por dois motivos. Em primeiro lugar, o neorrealismo e o institucionalismo liberal ou neoliberal parecem ser as escolas de pensamento que, com maior profundidade e refinamento teórico, têm-se dedicado a estudar

o tema da cooperação internacional; em segundo lugar, não obstante divergirem quanto às possibilidades de ocorrência da cooperação, ambas aproximam-se no tocante às premissas epistemológicas e recorrem a metodologias semelhantes, particularmente quanto ao enfoque sistêmico e ao emprego de instrumentos analíticos do campo da Economia, como a teoria dos jogos, o que facilita a comparação entre elas.

1.1 A cooperação internacional na ótica da teoria neorrealista

Na década de 70, Kenneth Waltz propôs-se a desenvolver uma teoria mais rigorosa de política internacional. Para o autor, os realistas não tinham sido capazes de conceber uma teoria que distinguisse o domínio das Relações Internacionais do domínio dos demais campos das ciências sociais, concentrando-se em isolar e analisar certas variáveis sem formular uma ideia geral. No seu entendimento, Morgenthau limitou-se ao estudo da política externa dos Estados e Aron expôs uma série de obstáculos para a análise das Relações Internacionais e sucumbiu a eles. Ambos teriam malogrado na tentativa de apresentar uma teoria geral de política internacional que servisse para examinar e interpretar fatos específicos daquela área[1].

Na ótica de Waltz, o que distingue a política internacional é o fato de constituir-se num sistema composto por unidades que interagem – os Estados – e por uma estrutura anárquica. Sua teoria busca, assim, analisar

[1] Ver WALTZ, Kenneth, "Realist thought and neorealist theory" In LINKLATER, Andrew (ed.) *International Relations: Critical Concepts in Political Science* (vol. IV). New York: Routledge, pp 1521-1527. A leitura de Waltz da obra de Aron parece ser excessivamente simplista e, mesmo, deturpada. Afinal, para Aron, ao contrário do que afirma Waltz, é, sim, possível conceber uma teoria científica de política internacional ainda que ela não disponha de tanta precisão quanto a teoria científica das ciências exatas. Com base num método histórico-sociológico, *i. e.*, no estudo dos fatos singulares e na reflexão sobre eles em busca de regularidades que fornecessem subsídios para a identificação de um objeto das Relações Internacionais, Aron assevera que o que é próprio das Relações Internacionais é o fato da disciplina constituir o único campo das ciências sociais que admite o recurso à força armada por parte dos atores como legal e legítimo. "Procurei aquilo que constituía a especificidade das relações internacionais ou entre os Estados, e penso tê-lo encontrado na legitimidade e legalidade do recurso à força armada por parte dos atores. Nas civilizações superiores essas relações parecem ser as únicas, dentre todas as relações sociais, que admitem o caráter normal da violência". ARON, Raymond, "Que é uma teoria das Relações Internacionais", In ARON, Raymond. *Estudos políticos*: *Pensamento Político*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.

não só como os Estados se comportam, mas também como eles estão organizados. Ao conceber um sistema político internacional formado por uma estrutura, a teoria neorrealista introduz uma mudança metodológica fundamental no estudo das Relações Internacionais (R.I.). Até então, dois níveis de análise concorriam para explicar as R.I. O primeiro relacionava a interação dos Estados à natureza e ao comportamento humano e atribuía os conflitos internacionais às paixões e aos impulsos agressivos do homem. Empregava, assim, o nível de análise pautado no indivíduo. O segundo associava a interação dos Estados à sua estrutura interna e creditava os conflitos internacionais a Estados pouco representativos, autoritários, em que a força da opinião pública se revelava débil. Recorriam, pois, ao nível de análise sustentado no Estado. Waltz, em sua teoria, oferece um terceiro nível de análise ou, como o autor denomina, uma "terceira imagem" ao vincular o comportamento dos Estados à estrutura das Relações Internacionais e mostra como a estrutura anárquica das R.I. afeta o comportamento dos Estados, constrangendo-os.

De acordo com Waltz, a estrutura anárquica do sistema político internacional caracteriza-se pela descentralização e pela ausência de especificação de funções. Não há um governo superior que regule os interesses dos Estados e que distribua as tarefas entre eles. Cada unidade deve perseguir seus próprios objetivos, sendo a segurança o mais essencial deles. Em meio a esse sistema de autoajuda, a tensão entre o interesse imediato do Estado e o interesse geral das demais unidades é resolvida pela ação unilateral daquele[2].

A forma em que as unidades estão arranjadas condiciona a ação dos Estados e limita a cooperação internacional por dois motivos.

[2] Waltz ilustra essa situação com uma estória contada por Rousseau. Cinco homens que adquiriram habilidade rudimentar para se comunicar estão juntos num dado momento e com fome. A fome de cada um será satisfeita se dividirem entre si um veado. Então eles concordam em cooperar num projeto para caçar o animal. Quando passa uma lebre, um deles a pega, satisfaz a sua fome e deixa o veado escapar. Seu interesse imediato prevaleceu sobre considerações em relação aos seus pares. Moral da estória: numa ação cooperativa, mesmo quando todos concordam em atingir um objetivo e partilham um interesse no projeto, um não pode confiar nos demais. A causa para a cooperação frustrada, todavia, não reside na natureza irracional ou agressiva do homem, mas na situação com que o homem se depara, tendo que lutar sozinho por sua preservação. Cf. WALTZ, Kenneth, *Man, the State and War: a theoretical analysis*. New York: Columbia University Press, 1959, cap. 6.

O primeiro diz respeito à possibilidade de ganhos relativos. Num sistema de autoajuda, cada Estado é o juiz final de sua causa. Como inexiste divisão do trabalho regulada por uma instância superior, cada Estado deve prover sua própria segurança e prosperidade econômica, entre outras metas. Ao contrário do que ocorre na política interna, em que os indivíduos ocupam uma posição social-econômica que os torna dependentes uns dos outros, na política internacional o grau de dependência entre as unidades é muito menor. Baseia-se menos nas diferenças do que nas semelhanças entre elas. A solidariedade social reduz-se a interações mais isoladas e esparsas sustentadas no imediato mutualismo de interesses[3]. A integração do plano nacional cede terreno à interdependência no plano internacional, em que as unidades estão conectadas de forma mais solta. Não só o Estado deve assegurar seu próprio bem, mas também deve evitar que outro se fortaleça em relação a ele. Quando confrontado com a possibilidade de cooperação para um ganho mútuo, um Estado teme que o outro ganhe proporcionalmente mais do que ele na distribuição dos ganhos auferidos e, assim, aumente sua capacidade. O óbice à cooperação não consiste, assim, no caráter ou na intenção da unidade, mas na condição de insegurança, na incerteza de cada um sobre as intenções e ações do outro. A preocupação com a sobrevivência gerada pelo sistema de autoajuda leva os Estados a priorizarem, em seus cálculos, a força relativa em detrimento da vantagem absoluta, inibindo a cooperação internacional.

O segundo motivo é o medo da dependência. Os Estados resistem a especializar-se e a depender dos demais para a provisão de bens e serviços por temerem a vulnerabilidade comum que o maior intercâmbio enseja. Quanto mais um Estado importa ou exporta, mais ele depende dos outros para alcançar seus objetivos econômicos. Como não consegue exercer controle pleno sobre os demais, arrisca-se a ter o seu bem-estar comprometido por vicissitudes externas. A fim de evitar essa situação, a unidade busca assegurar aquilo de que necessita e reduzir o seu grau

[3] Waltz emprega as duas sociedades concebidas por Durkheim: a sociedade de solidariedade orgânica e a sociedade de solidariedade mecânica, que correspondem, respectivamente, à ordem que prevalece na política interna e à ordem que prevalece na política internacional. Ver Kenneth Waltz "Reflections on the Theory of International Politics: A response to my critics" In Robert O. Keohane (ed) *Neorealism and its critics*. New York: Columbia University Press, 1986.

de dependência. Ao temerem a exposição a vulnerabilidades, os Estados limitam os fluxos, restringindo a cooperação internacional.

K. Waltz reconhece que, no plano internacional, muitos lamentam os recursos que os Estados despendem com a própria defesa e as oportunidades que desperdiçam ao não fortalecerem a cooperação entre eles. Ante o imperativo de autoajuda, considerações de segurança subordinam o ganho econômico ao interesse político[4]. Na ausência de uma autoridade superior, os Estados, entendidos como atores racionais, agem de forma independente, perseguindo os próprios interesses. Nesse contexto, a tensão e o conflito são recorrentes. A autoajuda é a regra e a cooperação, a exceção. Mesmo quando esta ocorre, tende a ser efêmera. As instituições internacionais resultam pouco relevantes, visto que os Estados resistem a lhes ceder qualquer parcela de soberania sob pena de perderem ganhos relativos e de tornarem-se mais vulneráveis.

1.2 A cooperação internacional na ótica da teoria institucionalista liberal

Ao longo da década de 70, o intercâmbio entre os países elevou-se vigorosamente. As economias nacionais estavam mais integradas pelo comércio, no bojo das rodadas de desgravação tarifária no âmbito do GATT; pelas transações financeiras, após a criação do mercado de eurodólares na década anterior seguida da circulação de petrodólares; pelos investimentos, sobretudo americanos e europeus a partir dos anos 50; e pelo avanço nas comunicações por satélites e nos transportes. Cada vez mais, as decisões e os fatos ocorridos em um país surtiam efeitos visíveis sobre os demais. Os Estados passavam, então, a defrontar-se com problemas de toda sorte, exteriores à sua jurisdição doméstica, e sobre os quais não exerciam controle efetivo.

A natureza do sistema internacional, particularmente no campo da economia política, havia mudado. Para compreender essa transição, as premissas realistas e neorrealistas mostravam-se insuficientes. As noções de equilíbrio de poder, segurança nacional e sistema de autoajuda não forneciam instrumentos analíticos adequados, capazes de conferir

[4] "The domestic imperative is 'specialize'!...The international imperative is 'take care of yourself'!" WALTZ, Kenneth. *Theory of international politics*. New York: Addison Wesley, 1979, p. 107.

ordem e sentido àquela massa de fenômenos. A fim de suprir essa lacuna, Robert Keohane e Joseph Nye escreveram *Poder e interdependência: a política mundial em transição* e introduziram o conceito analítico de interdependência[5].

Para Keohane e Nye, a interdependência, como conceito analítico, "refere-se a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países"[6]. Pela definição, depreende-se que a interdependência não é sinonímia de interconexão, pois implica efeitos de *custo* recíproco gerados pela elevação do intercâmbio mundial. Embora admitam a possibilidade de benefício mútuo, reconhecem que é impossível determinar *a priori* se os benefícios de uma relação excederão os custos. Keohane e Nye afastam-se da matriz liberal de Kant, segundo a qual o maior contato entre os países geraria um meio harmonioso de cooperação, conducente, em última instância, à paz. Para os autores, a interdependência não elimina os conflitos, ao contrário, pode mesmo ser fonte constante de diferenças.

A interdependência não supõe situações de dependência mútua equilibrada. Os países encontram-se assimetricamente situados na dependência dos fatores, o que proporciona a alguns ascendência maior sobre os demais. Aqueles menos dependentes dispõem da possibilidade de converter as *relações interdependentes assimétricas* em *fontes de poder* na negociação sobre um ou mais temas, permitindo-lhes um controle maior sobre os resultados.

A interdependência produz dois tipos de efeito-custo. O primeiro refere-se à *sensibilidade*, que mede os efeitos de custo em um Estado impostos por acontecimentos externos. O segundo tipo de efeito-custo diz respeito à *vulnerabilidade*, que mensura o custo dos ajustes ao impacto externo. Afere os efeitos de custo das medidas que o Estado deve tomar para fazer frente às mudanças externas.

É pela via da vulnerabilidade que a interdependência se revela como recurso de poder. Os Estados menos vulneráveis, *i. e.* aqueles que

[5] A expressão interdependência não era, a rigor, nova. Já figurava nos discursos de estadistas, substituindo, em larga medida, a retórica da "segurança nacional" caída em desuso face à *détente*. Era, todavia, empregada menos como recurso de análise da realidade contemporânea do que como retórica de cooperação. KEOHANE, Robert e Joseph S. Nye. *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988, p. 19-22.
[6] Idem, p. 22.

dispõem de maior capacidade para adaptar sua política a mudanças sem incorrer em custos sociopolíticos e econômicos agudos, manipulam o efeito da vulnerabilidade imposto pela interdependência assimétrica como instrumento de poder. A menor vulnerabilidade garante-lhes vantagens iniciais na negociação e lhes aumenta o potencial para interferir nos resultados em seu benefício[7].

Calcados no conceito analítico de interdependência, Keohane e Nye propõem um novo modelo explicativo: a *interdependência complexa*, que apresenta três características principais. A primeira consiste em canais múltiplos de contato entre as sociedades, contemplando relações interestatais, transgovernamentais e transnacionais. Leva em conta ações tomadas tanto por burocracias estatais quanto por bancos comerciais, companhias multinacionais e outros atores não governamentais. Pressupõe que as medidas adotadas por esses atores em diferentes países interferem cada vez mais entre si, transcendendo as fronteiras nacionais. As coalizões políticas que surgem desses diversos canais de contato tornam ainda mais fluida a distinção entre política interna e política internacional. Nesse sentido, o papel potencial das instituições internacionais nas negociações políticas adquire relevância. Elas passam a contribuir para estabelecer a agenda internacional, atuam como catalisadoras da mobilização e configuração de forças e emergem como cenário ideal para iniciativas políticas e vinculação dos Estados mais fracos. A segunda característica da interdependência complexa refere-se à ausência de hierarquia nos temas da agenda internacional. A gama de assuntos internacionais torna-se mais ampla e diversa, incluindo temas como o bem estar social e a proteção do meio ambiente. Em lugar de um interesse nacional coeso, irrompem, nas sociedades democráticas, grupos de interesse que pleiteiam suas plataformas no processo de negociação – muitas vezes conflitivas entre si – e disputam a prioridade no seu atendimento. A terceira característica diz respeito ao fato de o emprego da força não ser sempre o meio mais eficaz para manejar o poder e torna-se gradativamente custoso e incerto.

[7] Há limites, no entanto, para a manipulação da interdependência como instrumento de poder, pois não se permite antever com precisão os resultados da negociação. Robert O. Keohane y Joseph S. Nye. *Poder e interdependência: la política mundial em transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988, pp. 33-34.

No modelo explicativo proposto por Keohane e Nye, a interdependência implica necessariamente custos e converte-se, não raro, em recurso de poder. Encerra, assim, elevado potencial de gerar conflitos. Os Estados dispõem, no entanto, de mecanismos para administrar os problemas gerados pelo maior intercâmbio. Podem formular regras, normas e procedimentos, a fim de regular os comportamentos e controlar seus efeitos em um tema específico, sob a forma de "regimes internacionais"[8]. Keohane e Nye mostram que, desde a Segunda Guerra Mundial, em áreas como a política monetária internacional e o comércio internacional, os países desenvolveram regimes internacionais, que têm em comum a exigência de maior coordenação e cooperação internacional. Conforme sintetizam, "regimes internacionais são fatores intermediários entre a estrutura de poder de um sistema internacional e a negociação política que se produz dentro do mesmo"[9]. A elevação da coordenação política propiciada pelos acordos não só intensifica contatos interestatais, transgovernamentais e transnacionais, mas também pode contribuir para a resolução de problemas de forma conjunta e eficaz.

Conclui-se que Waltz e Keohane/Nye convergem no nível de análise. Os autores assinalam como características do sistema internacional – seja a estrutura anárquica seja a interdependência assimétrica – afetam o comportamento dos Estados, impondo constrangimentos às suas ações. Chegam, no entanto, a conclusões diversas. Para Waltz, a estrutura limita a cooperação internacional. Para Keohane e Nye, os Estados ainda dispõem de margem de manobra para mudar atributos do sistema. Afirmam que "ainda existe uma necessidade de opção" sob a interdependência complexa. Os países podem escolher e alterar alguns dos constrangimentos ao desenvolverem instituições e práticas. Sem renunciarem à persecução do autointeresse, a cooperação não só é possível, mas também desejável a fim de minorar os custos derivados da interdependência.

Sete anos mais tarde, Keohane retoma e aprofunda a análise, ao debruçar-se sobre as condições sob as quais os interesses mútuos dos países podem facilitar a cooperação na economia política mundial[10].

[8] "Nos referimos a los conjuntos de acuerdos gubernamentales que afectan las relaciones de interdependência conocidos como regímenes internacionales". Idem, p. 35.
[9] Ibidem, p. 37.
[10] Ver KEOHANE, Robert O. *After hegemony: cooperation and discord in the world political*

Para Keohane, a cooperação não significa harmonia automática de interesses. Enquanto esta é apolítica, *i.e.*, prescinde de comunicação e de influência, aquela é notadamente política, porquanto exige alteração de padrões de comportamento. O autor afasta-se dos pressupostos liberais, segundo os quais a busca do interesse individual eventualmente geraria o bem coletivo. Rejeita o entendimento de que a cooperação é alcançada por atores autointeressados mesmo involuntariamente. Para Keohane, a cooperação não é automática, não deriva da mera existência de interesses mútuos; ela exige ajustes de comportamento às preferências reais ou esperadas de outros atores. A cooperação requer que as ações de indivíduos separados ou organizações – que não estão numa harmonia preexistente – sejam trazidas em conformidade por meio de um processo de negociação frequentemente referido como "coordenação de políticas". Implica, não, ausência de conflito, mas uma forma de superação do conflito efetivo ou potencial, constituindo uma coordenação impulsionada pela barganha[11].

Keohane não rechaça as premissas realistas como um todo. Se, por um lado, reconhece a possibilidade de cooperação na política mundial, coincidindo, ainda que em parte, com as ideias liberais, por outro, reafirma o egoísmo racional dos atores, aproximando-se dos realistas. Parte do pressuposto de que os Estados perseguem seus próprios objetivos, visando a maximizar poder e riqueza, e norteiam-se por considerações autointeressadas, em que calculam custos e benefícios nas suas ações. Nesse sentido, a cooperação é julgada um meio de se atingir maior bem-estar econômico e poder político[12].

Combinando realismo e liberalismo, o autor analisa os modelos que amiúde são empregados por teóricos, como Waltz, para ilustrar a dificuldade de cooperação no cenário internacional. Ao examinar o dilema

---

economy. Princeton: Princeton University Press, 1984, pp. 6-7.

[11] "To summarize more formally, intergovernamental cooperation takes place when the policies actually followed by one government are regarded by its partners as facilitating realization of their own objectives, as the result of a process of policy coordination". Idem, p. 51-52.

[12] "Defining international political economy in terms of the pursuit of wealth and power leads us to analyse cooperation in the world political economy less as an effort to implement high ideals than as a means of attaining self-interested economic and political goals." Idem, pp 24-25. Para uma análise das convergências e divergências entre realistas e institucionalistas liberais ver JERVIS, Robert. "Realism, Neoliberalism and Cooperation: Understanding the Debate. In: International Security, vol. 24, nº. 1, 1999, pp. 42-63.

do prisioneiro e as teorias de ação coletiva e de "falha de mercado"[13], sublinha que os óbices à cooperação resultam menos da natureza anárquica da estrutura do sistema internacional do que dos padrões de interação dos atores. Dificuldades de acesso à informação e falta de comunicação na política mundial podem impedir a cooperação mesmo quando existem interesses comuns. A fim de corrigir essas imperfeições, os Estados são encorajados a criar instituições. A expectativa é de que os benefícios ganhos com a criação das instituições excedam os custos de organizá-las,, seguindo a lógica realista de atores autointeressados.

Definidas em sentido amplo como conjuntos de práticas e expectativas, as instituições assumem diversas funções[14]:

Facilitam a criação e o cumprimento de acordos mutuamente benéficos entre os governos. Dada a crescente densidade da rede de temas, a violação de um compromisso em dada área tende a afetar as

[13] Os três modelos analisados expõem situações em que atividades descoordenadas de atores racionais conduzem a resultados ineficientes para eles. *Dilema do prisioneiro*: baseado na fábula de dois parceiros culpados em um crime que estão sendo interrogados separadamente. Eles sabem que, se nenhum deles confessar, só serão condenados a 30 dias de prisão cada um por ausência de provas; se ambos confessarem, serão condenados a 1 ano; se um confessar e o outro recusar-se, este será condenado a 5 anos. Assim sendo, seria mais vantajoso a ambos se eles cooperassem entre si e não confessassem. No entanto, ambos tendem a confessar. Na *lógica da ação coletiva*, a cooperação é necessária para obter um bem que será usufruído por todos os membros, independente do fato de ter contribuído para tanto. Quando a contribuição de cada membro para o custo do bem é pequena em relação ao custo total, os indivíduos preferem não contribuir porque a contribuição é custosa. O bem coletivo, assim, não será produzido apesar do fato de que seu valor para o grupo é maior do que o custo. Já que os benefícios de qualquer ação que um indivíduo empreenda para gerar um bem coletivo e os que nada contribuem para a provisão de bem recebem o mesmo benefício que aqueles que o fazem, o indivíduo buscará dar a menor contribuição possível ou nenhuma ao custo total da produção do bem na esperança de beneficiar-se das contribuições dos demais. Como todos os membros do grupo fazem o mesmo tipo de cálculo, a oferta do bem será subótima ou simplesmente não ocorrerá. *Na falha de mercado*, o exemplo empregado é o do mercado de carros usados. Os donos de carros usados ruins têm maior incentivo para vender do que aqueles de carros usados bons. Uma vez que os potenciais compradores não conseguem determinar se o carro usado é bom ou ruim, eles vão insistir em pagar menos do que pagariam por um carro usado de boa qualidade a fim de cobrir o risco da aquisição. Como resultado, donos de carros usados bons não conseguiram vender os seus veículos a um valor real e tenderão a não vender a esse preço reduzido. Um negócio que seria, pois, mutuamente lucrativo não é firmado, gerando um resultado subótimo. Ver Idem, cap. 5.

[14] Keohane identifica-se com a definição de institucionalistas como Oran Young que veem "institutions not simply as formal organizations with headquarters buildings and specialized staffs, but more broadly as "recognized patterns of practice around which expectations converge". Idem, p. 8.

ações do Estado em outras. Por medo de retaliação, os Estados optam por honrar os compromissos assumidos. Acresce a preocupação de que, se não cumprirem o acordado, criam precedentes para outros países, o que pode prejudicá-los em outros campos. Incluem-se, ainda, cálculos quanto à reputação. Estados notórios por violarem acordos podem perder a confiança dos demais e enfrentar dificuldades em firmar pactos no futuro que lhes seriam potencialmente vantajosos.

As instituições concorrem também para a redução dos custos das transações. Como demonstrado no dilema do prisioneiro, um dos obstáculos à cooperação é à incerteza quanto às ações do outro. As instituições reduzem o grau de incerteza provocado pelos conflitos de interesse no meio internacional – particularmente em matérias política e econômica – ao gerarem expectativas mútuas estáveis acerca dos padrões de comportamento dos demais e ao permitirem que as partes adaptem suas práticas às novas situações. Os Estados dispõem de meios de monitorar constantemente o comportamento dos demais e de acompanhar os quadros de negociação. Diminuem, assim, os riscos de trapaça. Ao organizarem foros periódicos, reduzem os custos burocráticos associados à produção de acordos internacionais, facilitando a continuidade das negociações. Uma vez que mobilizam conjuntos de países, as instituições propiciam, ainda, a perspectiva de ganhos de escala aos acordos, no sentido de que benefícios alcançados em uma área se estendam a outras similares.

As instituições elevam a quantidade e a qualidade do fluxo de informação entre os países. Como se evidencia no modelo da falha de mercado, em que o intercâmbio resulta ineficiente porquanto os compradores temem ser ludibriados, o obstáculo à cooperação não diz respeito só à escassez de informação, mas também à incerteza quanto à qualidade dos dados recebidos. As instituições atuam como provedores de informação imparcial que é estendida a todos de forma relativamente equânime. Tal material contempla amplo espectro de campos, abrangendo dados sobre recursos e posições negociadoras dos países, conhecimento acerca das avaliações internas da situação de cada um deles, intenções, intensidade das preferências e vontade do Estado de aderir a um acordo mesmo em circunstâncias adversas que venha a enfrentar futuramente. Keohane assinala que os governos que admitem a hipótese de cooperação internacional precisam conhecer seus parceiros,

não apenas saber sobre eles[15]. Nesse sentido, os países devem transcender o plano dos tradicionais laços intergovernamentais e estabelecer múltiplas redes de contato, travando conexões tanto formais quanto informais. Ao gerarem uma quantidade razoável de informação de alta qualidade e a tornarem disponível para todos os membros, as instituições fornecem aos *policy makers* conhecimento mais apurado sobre o que os seus congêneres tendem a fazer e reduzem as assimetrias no seu acesso. Como resultado, encorajam a maior cooperação entre os agentes e a conclusão de acordos mutuamente benéficos.

Keohane busca demonstrar, assim, que as premissas realistas sobre política mundial são compatíveis com a cooperação. Mesmo na ausência de uma autoridade superior que regule os interesses dos Estados, a coordenação de políticas por meio de um processo de barganhas é possível e tende a crescer à medida que os países intensificam as relações entre eles e as estruturaram em bases mais estáveis e mutuamente benéficas. Voluntariamente escolhem mudar características do sistema, criando instituições que sejam capazes de remover óbices à conclusão de acordos vantajosos. Passam a demandar instituições como meio de maximizar seus interesses, gerando resultados mais eficientes. A análise de Keohane reveste-se, assim, de importância fundamental. O autor não só sistematiza as condições sob as quais a cooperação é possível, mas também explica a relevância de instituições internacionais, que atuam como instâncias de coordenação de estratégias para alcançar interesses comuns e atores na formação dos interesses e preferências dos Estados. Essas tarefas desempenhadas pelas instituições internacionais explicam por que atores em desvantagem aderem a elas mesmo quando recebem menos benefícios do que outros membros.

Ao longo das décadas de 80 e de 90, Arthur Stein também se destacou no exame das possibilidades de cooperação internacional. O autor partilha, em geral, das ideias de Keohane, e traz inovações. Para Stein, cooperação e conflito constituem *interações estratégicas dos Estados na política mundial*. Aquela não é intrínseca às relações dos Estados, como defendem os liberais, nem este é inerente a elas, como advogam os realistas. Cooperação e conflito são opções de comportamento adotadas

[15] Robert O. Keohane, "The demand for international regimes". In Stephen D. Krasner (ed.) *International regimes*. London: Cornell University Press, 1983, p. 163.

pelos países que derivam de um conjunto de circunstâncias e cálculos. Entendidos como atores racionais e autointeressados[16], os Estados calculam custos e benefícios e optam pela estratégia que parecer mais adequada aos seus interesses em cada situação[17].

Para o autor, o que diferencia a cooperação do conflito é o fato de aquela pressupor um processo de tomada de decisão conjunto. Enquanto o conflito implica uma tomada unilateral de decisão, a cooperação pressupõe uma interação dos atores que antecede e molda a decisão de cada um deles. Não há que se falar em cooperação se cada Estado obtém seu resultado ótimo por meio de decisões independentes ou se alguns obtêm resultado Pareto-eficiente e outros se sentem injustiçados.

Em determinadas situações, os Estados preferem tomar decisões de forma conjunta, cooperando entre si. Stein as divide em duas: o dilema de interesses comuns e o dilema de aversões comuns. O primeiro dilema ocorre naquelas situações, já analisadas por Keohane, em que atividades independentes de atores racionais conduzem a resultados subótimos. O segundo dilema, inovação de Stein, apresenta-se quando os Estados querem evitar um resultado específico[18]. Em ambos, os Estados agem em interesse próprio, renunciando à tomada de ações independentes. A base da cooperação, no entanto, é distinta. No dilema de interesses comuns, os Estados pautam-se pela colaboração, que requer grau de formalização. Em primeiro lugar, exige regras claras que especifiquem os padrões estritos de comportamento, definindo o que constitui a cooperação e o que constitui a trapaça. Em segundo lugar, deve prever

[16] Stein caracteriza a política internacional como "relations between sovereign entities dedicated to their own self-preservation, ultimately able to depend only on themselves, and prepared to resort to force". STEIN, Arthur A. "Coordination and collaboration: regimes in an anarchic world", In KRASNER, Stephen. Opus cit. p. 116.

[17] "The same forces of autonomously calculated self-interest that lie at the root of the anarchic international system also lay the foundation for international regimes as a form of international order... there are times when rational self-interested calculation leads actors to abandon independent decision making in favor of joint decision making." Idem, p. 132.

[18] Stein ilustra essa situação, em que o comportamento autônomo dos Estados conduziria a resultados desastrosos, recorrendo ao exemplo do jogo da "galinha". Dois adolescentes partem das duas extremidades de uma estrada longa e reta dividida ao meio por uma linha branca, em carros capazes de desenvolver altas velocidades. Cada carro deve manter uma das rodas sobre a linha branca. À medida que se aproximam, a destruição mútua torna-se iminente. O primeiro que se desviar da linha branca é considerado covarde, "galinha", na tradução literal do inglês. O outro sairá vitorioso. Ibidem, p. 125-127.

sistemas de monitoramento, a fim de garantir que ninguém trapaceie sob pena de aplicação de sanções. No dilema de aversões comuns, os Estados pautam-se pela coordenação. O grau de formalização é baixo. Uma vez que o objetivo é de viés negativo, *i.e.*, o regime busca evitar determinados resultados, o espectro de ações possíveis dos Estados é múltiplo. Não é necessário, pois, um único padrão específico nem mecanismos de monitoramento.

Os Estados abandonam a tomada de decisões independentes, seja colaborando uns com os outros seja coordenando suas ações, visando a maximizar seu próprio interesse. Para Stein, esse interesse não é único nem estático. O autor defende que os Estados são informados por uma constelação de preferências. Uma delas diz respeito à distribuição de poder, vale dizer, o grau de poder de um Estado no sistema internacional contribui para formar as suas preferências; a outra refere-se à natureza da tecnologia, *i. e.*, a existência de determinados meios influencia as estratégias adotadas pelos Estados, além da natureza do conhecimento, que pode transformar também os interesses do Estado; Entre esses interesses, destaca-se a informação. A percepção que os atores têm acerca dos outros pode ser um fator determinante para o comportamento do Estado. O conhecimento sobre as capacidades, intenções, preferências e interesses dos demais Estados provê base para escolha particular de um Estado entre cooperar ou não. Stein, todavia, não segue a linha dos liberais. Para ele, o conflito não resulta de uma comunicação falha ou equivocada que, uma vez corrigida, cederá terreno invariavelmente à cooperação. A cooperação pode derivar de falhas da comunicação assim como o conflito pode derivar de uma comunicação eficiente[19].

Além de múltiplos, os interesses dos Estados podem ser avaliados de diversas formas. O autointeresse pode ser medido em base individualista, relativa ou conjunta. Se as duas primeiras já eram tradicionais, traduzidas, respectivamente, em termos de ganhos absolutos e ganhos relativos, a terceira é nova. Refere-se ao peso que os Estados atribuem à aliança com determinados

[19] "Although misunderstanding and misperception can cause otherwise avoidable conflict, full information does not guarantee cooperation and harmony. In fact, a certain amount of interpersonal ignorance may provide a lubricant of social interaction. Think what would happen if people could read each other's thoughts. William James, the psychologist and philosopher, believed "the first effect would be to dissolve all friendships". Or as columnist Jack Smith put it, "by nightfall human society would be in chaos". STEIN Arthur A., *Why nations cooperate: circumstances and choices in International Relations.* Ithaca: Cornell University Press, 1990, p. 86.

Estados. Nessa base, abandonam seus egoísmos e conciliam autointeresse e critérios de decisão conjunta. Adotam cursos de ação não para atender a seus interesses imediatos, mas para atender às necessidades do aliado. Nessas alianças, os países atribuem certo peso às necessidades e preocupações dos seus aliados e escolhem maximizar os interesses conjuntos da aliança mais do que seu próprio autointeresse. Tal situação evidencia-se nos dilemas de aliança ou dilemas de entrelaçamento, quando na ocorrência de conflito entre interesses individualistas e interesses conjuntos, os Estados optam por estes. Dado que estimam as alianças verdadeiramente significativas, preferem maximizar o interesse coletivo a maximizar o interesse individual e voluntariamente arcam com os custos de sustentar a relação.

Conclui-se que, para Stein, a cooperação e o conflito internacional resultam de escolha dos Estados. A opção por tomar decisões de forma conjunta ou não depende de uma avaliação dos países, que consideram a expectativa de retornos – quer sob a forma de interesses comuns quer sob a forma de aversões comuns –, as preferências domésticas – sobretudo, de ordem política e econômica – e a base de cálculo dos interesses nacionais--individualista, relativa ou conjunta. Essas três variáveis concorrem para a adoção da estratégia dos Estados. Stein oferece importantes contribuições para o estudo da cooperação internacional. Se, de um lado, reitera a análise de Keohane quanto ao perfil autointeressado dos atores, quanto às escolhas dos Estados e quanto à variável de efeitos esperados, de outro, inova, ao expor o dilema das aversões comuns, ao mostrar que os obstáculos à cooperação não decorrem unicamente de imperfeições de mercado, mas também de problemas políticos e econômicos domésticos, de bases de cálculo dos interesses nacionais distintas e mesmo de maior informação. Acresce a importância atribuída às interações dos Estados no processo de tomada de decisão de cada um deles. Stein mostra que a interação afeta a formação de preferências dos atores. Em vez de tomar os interesses dos atores como dados anteriores aos processos, considera como eles são definidos no interior dos ambientes das instituições ou com base na relação entre esse ambiente e o espaço doméstico.

1.3 A cooperação Sul-Sul

Ainda na década de 80, outro teórico de Relações Internacionais destaca-se na análise da cooperação internacional – Stephen Krasner – não só por sua definição, ainda hoje, padrão de regimes

internacionais, mas também por seu estudo específico sobre a cooperação Sul-Sul.

Alinhando-se a Keohane e a Stein, Krasner adota perspectiva realista modificada ou estrutural de Relações Internacionais. Ao explicar a atuação dos países do Terceiro Mundo, aponta que eles se orientam menos por considerações eminentemente econômicas do que estruturais. Identifica que, malgrado a existência de inúmeras diferenças entre os países do Sul, suas ações são constrangidas pela vulnerabilidade e fraqueza políticas interna externa. No plano doméstico, a pouca mobilidade, flexibilidade e diversidade relativa dos recursos limitaria a capacidade dos países do Sul de protegerem-se de choques externos e reduziria as oportunidades para os países em desenvolvimento no meio internacional[20].

A fraqueza política dos países do Terceiro Mundo não se explica apenas por fatores de ordem doméstica. A estrutura do sistema internacional, mais especificamente, a distribuição de poder, concorre também para a vulnerabilidade daqueles países, interferindo no seu comportamento. Visto que os recursos econômicos e militares que possuem afetam pouco a conduta dos atores do Norte ou a natureza dos regimes internacionais, a capacidade de poder da maioria dos Estados do Terceiro Mundo resulta limitada. Em decorrência de assimetrias de riqueza e de poder político, os Estados do Sul estão, ainda, sujeitos a pressões externas que eles não podem influenciar por meio de ações unilaterais. Assim, por um lado, os países do Terceiro Mundo exercem pouco controle em relação aos fluxos internacionais e, por outro, dispõem de limitada capacidade de absorverem e de ajustarem-se às mudanças, incorrendo, não raro, em custos relativos elevados.

Para corrigir as assimetrias no intercâmbio, os países do Terceiro Mundo esposam novo tipo de regime internacional com base em modos de alocação autoritária. Advogam um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem[21], diverso daquele lastreado em

[20] Essa visão também é explicitada na obra de Samuel Pinheiro Guimarães. GUIMARÃES, Samuel P. *Quinhentos anos de periferia: contribuição ao estudo da política internacional*. Porto Alegre: UFRGS, 2002.

[21] "International regimes are defined as principles, norms, rules and decision-making procedures around which actor expectations converge in a given issue-area." KRASNER, Stephen, "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables". In KRASNER, Stephen D. (Ed.) *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983, p.1.

modos de alocação de mercado que prevaleceu desde fins da Segunda Guerra Mundial. Se este, atendendo aos interesses dos Estados Unidos, pauta-se pelas preferências dos atores individuais na distribuição dos recursos e no direito de alienarem a propriedade, aquele se exprime por instituições políticas que orientam a distribuição seja diretamente, por meio de taxação e despesas públicas, seja indiretamente, por meio da restrição do direito dos atores econômicos de alienarem a propriedade. Nesse regime, o Estado intervém de forma incisiva, criando regulações nacionais e firmando acordos internacionais. O objetivo consiste menos em eliminar os mercados do que em limitar o alcance dos resultados que podem ser determinados pelas preferências dos atores privados.

Com base na definição de Krasner, o regime internacional de modo de locação autoritária proposto pelo Terceiro Mundo traduz-se por princípios pautados pela teoria da dependência, por normas que legitimam tanto a intervenção direta quanto indireta do Estado, por regras econômicas que prevêem tratamento diferenciado e procedimentos de tomada de decisão que se fundamentam na igualdade jurídica dos Estados. Esse programa metapolítico contempla amplo espectro de temas: acordos internacionais de *commodities* sobre produtos agrícolas e Sistema Geral de Preferências sobre bens industriais; soberania interna sobre a política demográfica e exploração de recursos naturais e atividades econômicas, códigos de conduta que disciplinem a atuação das companhias multinacionais; transferência automática dos fluxos de ajuda internacional ao desenvolvimento, para citar alguns.

O êxito do Terceiro Mundo em ter atendidas suas preferências de regime variou ao longo do tempo e consoante o assunto tratado. Krasner indica que três variáveis explicam o desempenho: o poder americano, as instituições existentes e a coerência ideológica do grupo. Para o autor, o declínio relativo do poder estadunidense em determinados períodos facilitou o avanço do programa do Sul. Ao longo da década de 70, os EUA vivenciavam crises nos âmbitos militar, econômico e político. A tomada de Saigon pelos vietnamitas do Norte demonstrava o malogro da estratégia militar americana naquela região. O rompimento unilateral da conversibilidade e da paridade ouro-dólar no governo Nixon denunciava os graves desequilíbrios no Balanço de Pagamentos e a incapacidade do país de manter o acordo de Bretton Woods. A instabilidade e a elevação dos gastos públicos internos em função da quadruplicação dos

preços do petróleo pela OPEP expunham a vulnerabilidade americana energética. Em 1979, a tomada de poder por guerrilhas socialistas na Nicarágua confirmava a perda de ascendência dos EUA numa tradicional área de influência. Contrapunham-se às perdas dos EUA os ganhos do Terceiro Mundo. Ao longo da década, aqueles países lograram aprovar, na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), tanto a Declaração e o Programa de Ação para o estabelecimento de uma Nova Ordem Internacional quanto a Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados, em que sintetizam suas reivindicações, além de resoluções favoráveis na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, sigla em inglês) e a realização da 1ª Conferência Norte-Sul.

O grau de acesso propiciado pelas Organizações Internacionais também interfere no andamento dos temas. A representação equitativa nas instituições permite aos Estados do Terceiro Mundo exercerem influência na discussão das questões. O fato de seu voto possuir o mesmo peso daquele dos países do Norte oferece aos países do Sul a possibilidade de encaminharem tópicos, deliberarem e forjarem acordos favoráveis. A igualdade soberana assegura-lhes maior capacidade de alcançarem resultados satisfatórios. Não é fortuito o fato de que, em foros, como a UNCTAD e a Assembleia Geral da ONU, em que a cada país corresponde um voto, o Terceiro Mundo tenha aprovado documentos que refletissem melhor seus interesses, ao passo que, em instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), em que prevalece o voto ponderado, o êxito do grupo em levar a cabo seu programa tenha sido mais modesto.

Um terceiro fator diz respeito à posição intelectual coerente dos países do Terceiro Mundo, ou seja, a habilidade em apresentar uma análise geral e eficiente sobre o funcionamento do sistema econômico internacional pós-Segunda Guerra Mundial. Krasner assinala que a identidade comum facilitou a formulação de propostas de políticas e fortaleceu a unidade dos países em desenvolvimento e permitiu a exploração de brechas no discurso liberal do Norte. Esse entendimento intersubjetivo repousou, em larga medida, em ideias compartilhadas em torno da teoria da dependência. Para Krasner, a teoria da dependência é um dos principais fatores explicativos para entender-se a força política do

Terceiro Mundo. Dado o peso que atribui àquela teoria, parece oportuna breve exposição dessa linha de pensamento.

Caracterizada por enfoque multidisciplinar, a teoria da dependência foi desenvolvida inicialmente para compreender fenômenos da América Latina de meados da década de 60. Países como o Brasil, o México, a Argentina e o Chile, que haviam, ao cabo de trinta anos, urbanizado-se e logrado montar estrutura produtiva mais diversificada permaneciam em dificuldades. O fosso que os separava dos países ricos aprofundava-se e pressões inflacionárias, pobreza e marginalização cresciam a largos passos. Diante dessa realidade, cientistas sociais, ligados à Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), concluem que a recente modernização econômica não havia superado o subdesenvolvimento e envidam esforço analítico para compreender o fenômeno.

A reflexão sobre desenvolvimento não era, a rigor, nova. Desde fins da década de 40, quando é criada a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe), economistas, como Raúl Prebisch e Celso Furtado, debruçaram-se sobre fatores que explicavam o subdesenvolvimento dos países latino-americanos. Defendiam que a inserção histórica daqueles países na divisão internacional do trabalho como exportadores de bens primários inibia o desenvolvimento. Até então, predominava a tese da teoria das vantagens comparativas de D. Ricardo. Tal linha defendia que, na ocorrência de diferenças na função de trabalho, os países deveriam especializar-se na produção daqueles gêneros em que incorressem em custos de trabalho comparativamente menores. Assim, países com dotação de matéria-prima, terra e mão de obra barata, deveriam dedicar-se à produção e exportação de bens agrícolas. A escola cepalina julga essa linha excessivamente estática, ao não levar em consideração a dinâmica do comércio internacional. Prebisch demonstrava que, ao longo do tempo, países exportadores de matérias-primas sofriam crescentes restrições na sua capacidade de importar. Isso se devia ao mecanismo de perda progressiva nos termos de intercâmbio. Bens primários gozavam de baixa elasticidade renda-demanda em relação aos bens industriais; à medida que a renda dos países centrais aumentava, a sua demanda por aqueles produtos não se alterava significativamente, ao passo que a demanda de países periféricos por bens industriais aumentava exponencialmente. Cada vez mais exportadores de matérias-primas eram obrigados a aumentar seu *quantum* de exportação para comprar a mesma quantidade

de bens industriais. A solução advogada por aqueles economistas era a industrialização. Países como o Brasil e a Argentina deveriam investir na montagem de um parque industrial voltado para o mercado interno. Assim, romperiam a estrutura assimétrica do comércio mundial, dando início a efetivo processo de desenvolvimento econômico e social.

Quando, na década de 60, evidenciou-se que a industrialização latino-americana não conseguira superar o subdesenvolvimento, estudiosos, como Osvaldo Sunkel, Theotônio dos Santos e Fernando Henrique Cardoso, procuraram demonstrar que a modernização da região estava profundamente influenciada pelo sistema econômico mundial do pós-Segunda Guerra Mundial. Os países centrais continuavam a comandar o crescimento econômico, não mais via produção de bens industriais, mas via a atuação de suas companhias multinacionais. Essas corporações passaram a controlar os fluxos de investimento direto estrangeiro, de comércio, ditando o crescimento da economia mundial. Permaneciam, todavia, profundamente integradas ao seu país de origem em matéria de insumos, tecnologia, pessoal e inovação, e irradiavam poucos efeitos multiplicadores de renda nas economias locais. Como resultado, novo tipo de relação inaugurava-se: a dependência, das nações periféricas em relação ao capital, à tecnologia e às decisões tomadas pelas companhias multinacionais em suas sedes nos países centrais.

Os teóricos da dependência contestavam a visão em voga nos anos 60 de que o subdesenvolvimento seria uma etapa que precede o desenvolvimento. Contrapunham-se à premissa de que o desenvolvimento econômico era desafio eminentemente doméstico e que se o país do Terceiro Mundo adotasse conjunto de medidas econômicas, políticas e sociais adequadas, reuniria condições suficientes para a sua "decolagem". Afirmavam que, na realidade, o subdesenvolvimento e o desenvolvimento constituíam faces de um mesmo processo universal. Como estruturas que compõem um sistema, ambos os fenômenos resultavam historicamente simultâneos, estando funcionalmente vinculados, em constante interação. Enquanto um se pautava pelo caráter endógeno, o outro se distinguia pelo caráter induzido de seu crescimento. A teoria da dependência logo transcendeu o contexto hemisférico, espraiando-se por outros continentes. Na África, ganhou adeptos, como Samir Amin, Tamas Sentze e, na Ásia,

foi retomada por A. K. Baghshi e M. P. Todaro[22]. A difusão da teoria da dependência explica-se, em grande parte, pela semelhança de situações vivenciadas pelos países do Terceiro Mundo. Mostrava que Estados latino-americanos, cujas experiências diretas com o colonialismo haviam-se extinguido no século anterior, encontravam-se submetidos à mesma condição estrutural que países africanos e asiáticos recentemente emancipados.

Krasner oferece contribuição ao estudo da cooperação Sul-Sul. Ao enfatizar a análise estrutural, permite entender por que nas décadas em que o Terceiro Mundo apresentou crescimento mais expressivo foram justamente os momentos em que aqueles países mobilizaram mais esforços na implementação de seu programa. Explica, ainda, a atuação dos países em determinadas situações, como o apoio à quadruplicação dos preços do petróleo mesmo cientes dos elevados custos econômicos daquela medida e a insistência da OPEP em incluir itens, como a agricultura, nas suas discussões com os países do Norte. A compreensão desses fatos escaparia numa interpretação eminentemente economicista. Nesse sentido, a identificação de Krasner de um regime internacional proposto pelo Terceiro Mundo, calcado em modo de alocação autoritário, pode ser compreendido como meio de reduzir as vulnerabilidades daquele conjunto de países. O programa metapolítico endossado pelo grupo visaria a minorar os constrangimentos impostos pela distribuição de poder vigente, assegurando-lhes maior possibilidade de controlar e absorver os efeitos de custo gerados pela interdependência.

Para o autor, a unidade do Terceiro Mundo é resultado de situação objetiva e de um autoentendimento subjetivo. As condições objetivas consistem na vulnerabilidade daquele grupo e as condições subjetivas são dadas pela coincidência de visões sobre características desiguais do sistema econômico.

A perspectiva institucionalista liberal será adotada ao longo do trabalho por oferecer subsídios para o entendimento da cooperação internacional, em geral, e da cooperação Sul-Sul, em particular. Em primeiro lugar, propõe uma definição do conceito de cooperação internacional como "coordenação de políticas" e esmiúça as condições

[22] Para a análise da difusão da teoria da dependência, ver Theotônio dos Santos, *A teoria da dependência: balanço e perspectivas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

em que essa situação pode ocorrer[23]. Além disso, ainda que o foco de Keohane, Nye e Stein recaia notadamente sobre as relações entre países do Norte, seus estudos trazem indicações para a compreensão das relações entre países do Sul.

A ideia de que atributos do sistema internacional afetam a atuação dos países, presente nas análises de Keohane e de Nye, parece particularmente clara na situação dos países em desenvolvimento. A vulnerabilidade gerada pela interdependência constrange significativamente as ações daqueles Estados. Além de exercerem escasso controle sobre os fluxos e de disporem de pouca capacidade para ajustarem-se a choques externos, os países do Sul situam-se frequentemente em situações de desvantagem na negociação de temas, vendo-se obrigados a transigir em seus interesses.

A necessidade de cooperação para obter resultados Pareto-eficientes que, isoladamente, não seriam alcançados, examinada tanto por Keohane quanto por Stein, resulta fundamental para os países do Sul. A coordenação de políticas constitui meio estratégico de minorar os efeitos de custos derivados da interdependência. A tomada de decisão conjunta traduz-se na defesa comum de um regime internacional capaz de corrigir a distribuição desigual de poder e de garantir aos países em desenvolvimento maior bem-estar econômico e controle político. Como mostra Krasner, essa cooperação visa a uma meta de poder e à defesa de um regime internacional lastreado em novos modelos.

Acresce o papel das instituições para os países do Sul. Como reúnem recursos de poder limitados para controlar resultados em seu benefício, esses Estados necessitam de arranjos que lhes permitam maior estabilidade, previsibilidade e entendimento. Ao preverem mecanismos de monitoramento, as instituições facilitam a criação e o cumprimento de acordos, tornando a cooperação Sul-Sul mais efetiva[24].

---

[23] Helen Milner salienta que esses dois aspectos constituem as grandes virtudes, as grandes "forças" da literatura de cooperação internacional. Ver MILNER, Helen. "International theories of cooperation: strengths and weaknesses. In: *World Politics*, vol. 44, nº 3, 1992.

[24] O relatório do Comitê de Alto Nível sobre a cooperação Sul-Sul de maio-junho 2005 mostra que um dos maiores entraves à cooperação Sul-Sul consiste na dificuldade de implementação de acordos. "The implementation of commitments made by developing countries had also been problematic. Targets and initiatives had to be feasible and manageable if they were to be productive. There was a need to consolidate the South agenda and create mechanisms to coordinate and keep South-South activities under review at all levels-bilateral, sub-regional, regional and global". United Nations, *Report of the High-Level Committee on South-South cooperation: 14th session (31 May-3 June 2005)* res. A/60/30, p. 10.

Ao sediarem foros periódicos de discussão, reduzem custos burocráticos, permitindo aos países do Sul o estabelecimento de múltiplos canais de contato, a articulação de posições e a coordenação de políticas. Ao fornecerem informações razoavelmente fartas e confiáveis, as instituições possibilitam aos países em desenvolvimento, sobretudo aos mais pobres, que carecem de recursos humanos e materiais técnicos adequados para as negociações, a identificação de pontos de convergência nas mais distintas áreas e o compartilhamento de experiências, superando um dos grandes obstáculos à cooperação Sul-Sul: o desconhecimento mútuo[25].

Cabe mencionar, ainda, a influência das interações na formação de preferências e o entendimento intersubjetivo de que a plêiade de interesses dos Estados não é algo dado, mas constantemente renovado pela interação, que pode reforçar pontos de coincidência e contribuir para a ação comum.

1.4 O Conceito de Potência Média

Não parece razoável, no entanto, tratar os países do Sul da mesma forma. Embora padeçam de desequilíbrios internos e externos, determinados países apresentam inserção internacional diferenciada. Distinguem-se não só dos demais Estados em desenvolvimento, mas também das grandes potências, situando-se em posição intermediária na hierarquia externa, o que lhes permite conduta internacional específica. Como o objeto posterior do trabalho constitui as relações do Brasil com os demais países do Sul, e sendo esse país considerado consensualmente na literatura acadêmica uma potência média, parece útil discussão sucinta sobre o conceito de potências médias e o comportamento internacional desse conjunto de países.

O renascimento do interesse acadêmico no estudo do papel internacional de potências médias data da década de 50 e atinge seu ápice nas décadas de 60 e 70. Fatores como a descolonização e a consequente

[25] O relatório aponta que os países do Sul precisam superar a desinformação. "Communication systems and lack of connectivity within and among developing countries posed a major problem... Much wider information-sharing and awareness of realities in other developing countries were needed." Idem, p. 10. Essa preocupação é reiterada no estudo do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Ver UNDP, *Forging a global South-South cooperation*. December 19th, 2004. Disponível em: www.undp.org, acesso em 20/01/2007.

emergência de dezenas de Estados, que alteraram a proporção numérica entre grandes e pequenas potências; a distensão Leste x Oeste, que ofereceram novas oportunidades diplomáticas a muitos Estados pequenos; e a criação de departamentos de Relações Internacionais nos Estados menores, contribuíram para a circulação de livros e artigos dedicados ao tema.

Ricardo Sennes[26] observa que, ao longo da segunda metade do século XX, a literatura acerca das potências médias perseguia um duplo objetivo, o de definir o conceito de potências médias e o de indicar as características específicas do comportamento internacional desse grupo de países. Aquele que realizou o exame mais detalhado, orientado por aquele duplo propósito, de tal forma que Gelson Fonseca Júnior o qualificasse como leitura obrigatória aos interessados no assunto[27], parece ter sido Carsten Holbraad.

Em *As potências médias na política internacional*, Carsten Holbraad examina a natureza e o papel das potências médias em situações típicas de várias formas do sistema de Estados. Conjugando os métodos indutivo e dedutivo, Holbraad analisa certas tendências da conduta internacional desses Estados em uma diversidade de contextos sistêmicos desde o sistema europeu do Congresso de Viena em 1815 até o sistema global da Guerra Fria nas décadas de 60 e 70.

O autor busca mostrar a conexão entre a dinâmica do sistema internacional e a conduta das potências médias[28]. Sustenta que o número de grandes potências no sistema e as relações políticas existentes entre eles condicionam o meio internacional dos Estados menores e influenciam seu comportamento. Diante das dificuldades e oportunidades apresentadas pela estrutura do sistema e pela interação de seus atores principais, as potências médias são provocadas a assumir papéis característicos e a

[26] SENNES, Ricardo. *As mudanças da política externa brasileira na década de 1980: uma potência média recém-industrializada.* Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003, p. 16-34.

[27] FONSECA JUNIOR, Gelson. "Brasil como potência média: possibilidades de ação internacional" In *Brasil e a Política Internacional*. Santiago: FLACSO, 1998, p.17.

[28] Holbraad é influenciado pelos estudos de seu mestre Martin Wight. Em *A Política Internacional,* Wight já acentuava que o exame dos conceitos de potências exigia a avaliação exata de potência, em lugar de mero reconhecimento convencional, e de um entendimento em termos da relação com o sistema de Estados como um todo, e não em termos absolutos da quantidade de poder de determinado país isoladamente. WIGHT, Martin. *A política do poder*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982, p. 33.

adotar diferentes modelos de conduta. Tal comportamento surte efeitos sobre os processos políticos do sistema. No seu juízo, é a natureza e a magnitude desses efeitos que determinam o papel das potências médias na política internacional.

De início, Holbraad revisa os estudos acadêmicos sobre o conceito de potência média. Demonstra que já na Idade Média, Tomás de Aquino e Bartolus de Sassoferrato reconheciam em suas obras a existência de Estados de diferentes tipos e afirmavam que, em função dessa heterogeneidade, as potências desempenhavam papéis distintos na sociedade internacional. No Renascimento, Giovanni Botero teria avançado no tratamento do tema ao esboçar os primeiros traços que definiriam a natureza e o comportamento das potências médias. Classificou os Estados em pequenos, intermediários e grandes. Os Estados pequenos seriam aqueles incapazes de manter-se por si sós, necessitando de auxílio de outro. Os Estados grandes seriam aqueles com notável vantagem sobre seus vizinhos. Os intermediários, por seu turno, seriam aqueles que contariam com autoridade suficiente para manterem-se por si sós sem necessidade de apoio dos demais. Perdurariam por mais tempo, por não estarem expostos à violência, em virtude de sua debilidade, nem à cobiça, por seu tamanho e teriam comportamento moderado. Para Botero, as potências intermediárias incorporariam as virtudes morais do meio-termo aristotélico em suas paixões e ambições[29].

A linha de pensamento iniciada por Botero só seria retomada duzentos anos mais tarde por Abade de Mably, que em *Principes des négociations, pour servir d'introduction au droit publique de l'Europe, fondé sur lês traités,* não só distinguiu as potências entre as de primeira, segunda e terceira ordens, mas também prescreveu o modo em que cada categoria deveria conduzir sua política externa. Asseverou que a conduta e o papel das potências de segunda ordem dependiam muito do tipo de relação existente entre as potências dominantes de forma que o arrefecimento da influência das potências de primeira ordem lhes gerava oportunidades especiais.

O tema das potências médias cairia novamente em desuso no curso do século XVIII, e seria reestudado a partir do século XIX. Agora não

[29] Celso Lafer também faz alusão à definição de potência média desenvolvida por Botero em *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*: *passado*, *presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2001, capítulo 4.

mais reduzido a círculos acadêmicos. O assunto emergia nas grandes negociações internacionais que sucediam aos períodos de guerras. Quando as grandes potências se reuniam para restabelecer a ordem e a paz entre os Estados, países que não se identificavam nem com aquelas nem com as menores reivindicavam papel mais ativo na organização e regulação do sistema internacional. Alegando razões como sua participação relevante no esforço de guerra, sua posição estratégica, seu peso demográfico e econômico, tais Estados passavam a pleitear posição renovada na hierarquia externa. Essa tendência pode ser observada no Congresso de Viena em 1815, em que Espanha, Portugal e Suécia desejavam se unir à poliarquia composta por Grã-Bretanha, Áustria, Rússia, Prússia e França; nas Conferências de Paris de 1919 e de São Francisco de 1945, em que Brasil e a Espanha postulavam participação no Conselho da Sociedade das Nações e no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas.

Holbraad conclui que tanto o esforço acadêmico de definir o conceito de potências médias quanto o esforço diplomático para o reconhecimento desses Estados apresentam limitações. O autor denuncia a inexistência de conexão lógica e contínua entre os trabalhos dedicados ao tema, o que impediu a formação de um consenso mínimo quanto à natureza daqueles Estados e os papéis que poderiam exercer. Acresce que, na sua visão, a ausência de solidariedade entre os países que postulavam posição intermediária no sistema internacional e a resistência tanto de grandes potências, que se sentiam ameaçadas pela ascensão de outros Estados, quanto de potências menores, que julgavam que o reconhecimento de Estados intermediários as relegaria a posição ainda inferior, frustraram as iniciativas externas das potências médias.

O autor propõe, então, uma definição contemporânea do conceito de potências médias. Partindo do pressuposto de que o poder pode ser entendido como a capacidade de exercer influência sobre os demais e de que essa capacidade depende da reunião de determinados atributos, Holbraad identifica o Produto Interno Bruto PNB (Produto Nacional Bruto) e a população como os recursos de poder responsáveis pela classificação de potências médias. Ao observar o peso em termos econômicos e demográficos que determinados países exerciam no seu entorno regional, o autor contabiliza 18

potências médias[30]. Reconhece a heterogeneidade do grupo, que reúne países tão diversos como Irã, Brasil e Nigéria, mas defende que tal característica não invalida a tentativa de generalizar a conduta internacional de potências médias. Holbraad argumenta que o seu objetivo consiste em atestar as semelhanças entre aqueles Estados, derivadas menos das características intrínsecas do que das pressões externas e dos incentivos a que estão expostos. Sua análise baseia-se no modo como reagem, nos papéis que assumem frente às dinâmicas do número de grandes potências e do relacionamento entre elas no sistema internacional. O autor distingue, assim, quatro situações típicas do sistema internacional: unifocal, dualista, triangular e múltipla.

No sistema unifocal, composto por uma grande potência e diversos Estados menores, o meio internacional é determinado pelo modo como aquela exerce sua influência. Essa conduta, em geral, tende a assumir três formas: domínio, hegemonia e supremacia. No sistema dualista, composto pela preponderância de duas potências sobre os demais Estados, o meio internacional é determinado pela qualidade da relação entre as potências principais. Na situação em que a tensão entre as duas grandes potências é elevada, as potências médias podem adotar dois tipos gerais de conduta: alinhar-se a um dos polos ou optar por manter-se distante do conflito. Aquelas que optam por alinhar-se, motivadas por razões como a localização geográfica, identificação ideológica, cálculos de recompensa, podem unir-se ao polo mais débil, contrabalançando o polo mais forte (*balancing*), ou podiam unir-se ao polo mais forte, apoiando seus interesses (*bandwagoning*). Em todo caso, o importa notar que seus papéis tornaram-se muito limitados e sua participação maior no sistema internacional resulta condicionada à importância que a grande potência atribui a essa aliança. Aquelas que optam por não se alinhar têm a possibilidade de adquirem papéis mais ativos, na diversificação da pauta internacional e na mediação em situações de conflito. Assim, asseguram certo grau de relaxamento do sistema e sinalizam dimensões alternativas do conflito internacional.

[30] Japão, Alemanha Ocidental, China, França, Reino Unido, Canadá, Itália, Brasil, Espanha, Polônia, Índia, Austrália, México, Irã, Argentina, África do Sul, Indonésia e Nigéria.

No caso em que prevalece certo grau de coordenação de políticas exteriores entre as grandes potências, os papéis das potências médias são, em geral, reduzidos, equiparados àqueles desempenhados pelas potências menores. Cabe a elas, no máximo, a função de colaboradoras do condomínio. Na situação de mescla de conflito e de harmonia no sistema dualista, tanto as potências médias alinhadas quanto as não alinhadas exercem papéis mais independentes. Por um lado, os Estados alinhados gozarão de maior autonomia em suas relações com o líder da aliança. Irão dispor de maior liberdade para desafiar a grande potência, sobretudo em assuntos que não sejam de importância decisiva para as relações com o bloco oposto e podem tomar iniciativas próprias nos contatos com a outra grande potência e seus aliados, atuando como "construtores de pontes". Por outro lado, os Estados não alinhados encontrar-se-ão em melhor posição para agir como balança entre as grandes potências e seus aliados. Terão maior liberdade de inclinar-se a um ou outro bloco, com o fito de aproveitar uma posição favorável para negociar. Poderão avançar interesses próprios, e propor o tratamento de temas na agenda internacional. Essa situação de rivalidade restringida, portanto, tende a oferecer às potências médias maior alcance diplomático no sistema internacional, permitindo-lhes desempenhar papéis mais autônomos. Por não estarem expostas às pressões que relacionam sua conduta internacional com a rivalidade central, nem estarem sujeitas ao grau de controle administrativo inerente ao concerto diplomático, as potências médias nesse sistema são mais livres para perseguir seus interesses não só no plano global, mas também no plano regional. Podem atuar como protagonistas em arranjos regionais, exercendo influência decisiva nessas áreas.

No sistema múltiplo, composto por mais de três potências, o meio internacional é determinado pela relação entre essas potências, discriminada em três situações típicas: o concerto diplomático, a rivalidade intensa e a rivalidade moderada. Para o autor, se o concerto diplomático consiste num fenômeno dos períodos do pós-guerra e a rivalidade intensa consiste num fenômeno típico dos períodos pré-guerra, a rivalidade moderada pode ser considerada a situação normal no sistema múltiplo. Esse tipo de situação, em geral, oferece as maiores condições para as potências médias no sistema. Já que não estão expostas às potências opressoras de um concerto das grandes potências

nem às influências de divisão de uma forte rivalidade gozam de espaço considerável de manobra. Podem tanto participar dos alinhamentos oscilantes do equilíbrio de poder como concentrar-se em assuntos regionais e locais.

Holbraad conclui que as potências médias não são necessariamente mais prudentes nem mais virtuosas que as demais. Pelo fato de se encontrarem em posição distinta na hierarquia de poder, por um lado, não possuem força superior nem as amplas responsabilidades das grandes potências; por outro, contam com mais recursos e têm mais peso internacional que as potências menores. Podem contribuir na construção da ordem, da justiça e do direito internacional[31] ao buscarem a resolução de conflitos, a mudança do *status quo* em direção à maior equidade e o respeito às normas e convenções internacionais tanto no plano global quanto no regional. A viabilidade da execução dessas tarefas dependerá do arranjo internacional, do número de grandes potências e da relação entre elas. Situações em que prevalecem formas mistas de cooperação e rivalidade, seja em sistemas dualistas seja, principalmente, em sistemas múltiplos, oferecem maiores possibilidades de desempenho daqueles papéis ao permitirem menores constrangimentos e maior independência para que as potências médias conduzam sua diplomacia de forma autônoma.

O que importa reter para o trabalho é a definição de potências médias, como a sua conduta é condicionada pelo meio internacional – que pode oferecer tanto constrangimentos quanto oportunidades para o seu desempenho diplomático – e a atenção para a inserção regional e global dessas potências[32].

[31] Carsten Holbraad é membro da Escola inglesa de Hedley Bull e Martin Wight, que defende a existência de uma sociedade internacional, que obedece a instituições, em virtude do reconhecimento de objetivos comuns num meio anárquico.

[32] Wight já atentava para essa dupla inserção. Afirmava que as potências intermediárias, que possuíam força e autoridade suficientes para manter-se por si sós sem precisar da ajuda dos demais, tendiam a exercer influência decisiva no seu entorno regional. "Haverá, em subsistemas, como o mundo árabe e a América do Sul e África negra, alguns Estados com interesses gerais em relação à região limitada e à capacidade de agirem por si sós, o que lhes confere a aparência de grandes potências locais, como Egito, Iraque, Arábia Saudita, Argentina, Brasil e África do Sul. Essas grandes potências regionais provavelmente serão candidatas a serem inseridas na categoria de potências médias no sistema de Estados considerado como um todo", WIGHT, M. Idem, p. 35.

Como observa Ricardo Sennes, a literatura acadêmica sobre o conceito e o comportamento internacional das potências médias coincide no enfoque às dimensões regional e global. É na combinação dessas duas vertentes que as potências médias se destacam como atores relevantes, atuantes e estruturadores do sistema internacional[33].

No plano global, Gelson Fonseca Júnior identifica dois tipos de conduta das potências médias: comportamento virtuoso e comportamento carona[34]. No primeiro modelo, as potências médias comportam-se como "pontes" ou "construtores de pontes" entre os polos Leste x Oeste e Norte x Sul. Adotam atitude de diálogo entre os dois lados do confronto, ora exortando moderação na rivalidade estratégica, ora propondo mecanismos de negociação entre países ricos e pobres. Exercem, assim, papel nobre, reconciliador, o que justifica o epíteto virtuoso. No segundo modelo, característico das negociações em matérias ambiental, comercial e nuclear no período da Guerra Fria, as potências médias comportam-se como "caronas". Como não dispõem dos meios de determinar as regras do jogo internacional, percorrem caminho paralelo. Buscam extrair benefícios das regras estabelecidas pelas grandes potências, passando, no entanto, ao largo delas. Exerceriam, assim, papel predatório, de "*free-rider*", o que justifica o epíteto carona. Para o autor, as possibilidades de um comportamento carona estreitaram-se muito em função do fortalecimento dos regimes internacionais. Esses arranjos tornaram cada vez mais ilegítima, além de ilegal, tal prática. Em contrapartida, a atuação de construtores de pontes, por meio da articulação de consensos e formação de coalizões, têm ganhado cada vez mais força e legitimidade internacional sob o signo do multilateralismo e da democratização das relações internacionais, após o fim da Guerra Fria.

Em *Lilliputians'Dilemmas: small states in international politics,* Robert Keohane incorpora uma dimensão psicológica para analisar as distintas facetas do comportamento de potências menores nas organizações internacionais e nos sistemas de balança de poder. Em sua ótica, o comportamento internacional dos Estados reflete a percepção dos estadistas sobre o papel que seus países desempenham no sistema internacional. O autor distingue quatro tipos de Estados, que corresponderiam ao uso tradicional de potências grandes,

[33] SENNES, Ricardo, op. cit.
[34] JÚNIOR, Gelson Fonseca, op. cit.

secundárias, intermediárias e pequenas: "*system-determining states*", "*system-influencing states*", "*system-affecting states*" e "*system-ineffectual states*". Os primeiros são aqueles capazes de desempenhar papel preponderante na modelagem do sistema, tais como os EUA e a URSS após a 2ª Guerra Mundial; os segundos são os que individualmente não esperam dominar o sistema, mas podem influenciar sua natureza, por meio de ações unilaterais e multilaterais, como Inglaterra e França; os últimos seriam aqueles Estados que pouco podem fazer para influenciar as forças sistêmicas que os afetam. Os *system-affecting states*, que corresponderiam às potências médias, como o Canadá e o Brasil, são aqueles Estados que não esperam afetar o sistema internacional agindo isoladamente, mas podem exercer impacto significativo no sistema ao forjar pequenos grupos ou alianças em organizações regionais e universais.

Keohane sustenta que os líderes desses países, conscientemente ou não, fazem o mesmo tipo de consideração com suas próprias nações antes de traçarem as estratégias internacionais. O lugar, pois, que o país ocupa na hierarquia do sistema internacional se torna determinante de seus comportamentos e estratégias. A percepção de ser um país de perfil *system-affecting*, por exemplo, tenderia a levar os líderes de potências médias a buscarem garantir seus interesses em foros multilaterais por meio de grandes coalizões internacionais.

Maria Regina Soares de Lima inclui, ainda, a categoria de países em desenvolvimento recém-industrializados. Sustenta que, no bojo de crescente integração à economia mundial, somada a estágio mais avançado de industrialização, Estados como o Brasil, a Índia e o México passaram a se diferenciar dos demais países do Sul. Sendo denominados "países recentemente industrializados", "potências médias", "potências emergentes", "países semiperiféricos", esses Estados semi-industrializados puderam reformular suas estratégias de ação internacional, o que os levou a estabelecer um tipo de inserção internacional particular. Embora enfrentem ainda constrangimentos em termos de vulnerabilidades doméstica e internacional, passam a gozar de uma parcela de autonomia na formulação de políticas internacionais, integrando-se mais à economia mundial e vendo recrudescer sua capacidade de negociação, ou seu poder relativo, na esfera internacional. A autora distingue cinco modalidades de estratégias externas dessas

potências: a ação unilateral, em que se desconsideram os efeitos da conduta sobre terceiros países; o comportamento de carona, já explicitado; a estratégia de hegemonia, "quando o país manipula em benefício próprio incentivos positivos e negativos com relação a terceiros países"; a ação de liderança, "em que se investe na organização da ação coletiva, em vista da existência de benefícios que podem ser apropriados individualmente"; e o comportamento reativo à coação de terceiros, "em que, por força de instrumentos coercitivos manipulados por outros Estados, o país adere às regras do jogo em uma determinada área temática[35].

Para Soares de Lima, a escolha por determinado modelo de ação externa resulta da estrutura de incentivos em áreas temáticas, dos recursos de poder nesses campos e dos constrangimentos domésticos. Devido à condição de países intermediários e recém-industrializados, os países médios encerram características, ora de grandes potências, ora de potências menores, ora de autônomos, ora de dependentes, apresentando amplo e diversificado escopo de interesses no sistema internacional. O papel de destaque e influência em algumas arenas, dada o acúmulo de recursos de poder específicos, contrapõe-se à baixa influência e grandes vulnerabilidades em outras de escassos recursos de poder, levando-os a adotar formas compostas de ação internacional. Força-os, pois, a uma conduta heterogênea, em que passam a atuar e interagir de distintas formas nos fóruns consoante o tema tratado. A adoção, por parte dos países recém-industrializados, de mais de uma dessas estratégias externas, no mesmo campo de ação ou em distintos campos, não é derivada da ausência de coerência da política externa, mas do interesse emergente em diversas arenas internacionais contrastado ao desequilíbrio estrutural na capacidade de barganha que apresentam na arena internacional. O traço, portanto, mais característico das ações externas dos países médios recém-industrializados consiste no seu comportamento multifacetado[36].

[35] LIMA, Maria Regina Soares de. "A economia política da política externa brasileira: uma proposta de análise". In *Contexto Internacional*, p. 17-18.

[36] Celso Lafer defende que a atuação multifacetada que o Brasil, como potência média, passa a assumir nas décadas de 60 e de 70 é não só compreensível, mas também conveniente. A desagregação da estratégia de negociação em múltiplas instâncias justificava-se em virtude da fragmentação de poder, do policentrismo econômico e dos distintos interesses do Sul. O país passava a gozar de diferentes opções de comportamento, que variavam conforme avaliações sobre o modo mais adequado de se atingirem objetivos e de manterem-se margens de manobra. LAFER, Celso. "O papel das potências intermediárias na tessitura de uma nova ordem." In LAFER, Celso.

Em *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*, Celso Lafer afirma que o Brasil é uma potência média de escala continental. Embora reconheça a dificuldade em se conceituar a expressão e em agir como tal[37], defende que a conduta do Brasil como potência média se revela na sua atuação como *tertius inter-partes*. O fato de não ser um *monster country* assustador nem um país débil na ordem internacional, o credencia a mediar posições entre pequenos e grandes no plano multilateral. Adota, pois, o comportamento virtuoso identificado por Gelson Fonseca Júnior. Na visão do autor, o êxito nesse papel de mediador depende não só da conjuntura externa, das oportunidades e restrições geradas pelo meio internacional, mas também do talento da diplomacia em explorar as possibilidades de ação.

Lafer acentua que o papel de mediador é um componente da identidade nacional que vem sendo construído ao longo do século XX, no curso das oportunidades geradas pelo fortalecimento do multilateralismo na agenda internacional. Encontra-se presente desde, pelo menos, 1907, quando na Conferência da Haia, Ruy Barbosa asseverou que:

> *Entre os que imperavam na majestade da sua grandeza e os que se encolhiam no receio de sua pequenez, cabia inegavelmente, à grande república da América do Sul um lugar intermediário, tão distante da soberania de uns como da humildade de outros. Era essa posição de meio-termo que nos cabia manter, com discrição, com delicadeza e com dignidade.*

Para o autor, o papel de *tertius inter-partes* encerra profundo sentido teleológico. Motiva-se pelos propósitos de equilíbrio do sistema internacional e de mediação nas controvérsias internacionais, contribuindo para a preservação da segurança e da paz. Anima-se, ainda, pelos objetivos de justiça internacional, promovendo a cooperação internacional e servindo de ponte entre o pólo rico e o pobre Nesse sentido, a função mediadora orienta-se pelo fim de reformulação da ordem

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

[37] "Não é fácil, como se sabe, conceituar o que é uma potência média, nem é simples operar diplomaticamente como potência média". LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2001, p. 74.

internacional, pelo encaminhamento das reivindicações igualitárias e democráticas dos países mais pobres e pela adoção de novas normas programáticas. Lafer adverte, no entanto, que essa função reformuladora não consiste num dado, mas numa proposta de construção, que apenas se verifica à medida que os países intermediários possam e desejem advogar, em conjunto com os demais países em desenvolvimento, a transformação da ordem mundial[38].

O objetivo desta seção foi apresentar breve debate acerca do conceito de potências médias e do comportamento internacional desse grupo de países. No decorrer do trabalho, será adotado o conceito de potência média para classificar o Brasil como país que detém um peso regional, em termos populacionais e econômicos, que o distingue dos demais países do Sul, tal como exposto por Holbraad. Será apontado como a ideia de dupla inserção, *i.e.* regional e global, aplica-se à ação internacional do Brasil no que concerne especificamente à cooperação Sul-Sul, com ênfase nos conceitos de *ação multifacetada*, apresentado por Soares de Lima, *system-affecting state*, apresentado por Keohane, *tertius inter-partes*, apresentado por Fonseca Júnior e Lafer, *comportamento carona*, apresentado por Fonseca Júnior, além do impacto dos condicionantes externos para a execução desses papéis, em linha com Holbraad.

1.5 O Enfoque Interativo

O meio doméstico também tende a influenciar a possibilidade de cooperação internacional e o comportamento das potências médias. Entre os autores proponentes de um *modelo interativo*, figura Robert Putnam, que apresenta uma abordagem teórica para responder a duas questões: quando e como a política doméstica determina as relações internacionais e vice-versa. Busca, pois, uma teoria que integre as duas esferas e examine as áreas de entrelaçamento.

O autor emprega a metáfora dos jogos de dois níveis para explicar as interações dos campos interno e externo. No âmbito nacional, grupos domésticos perseguem seus interesses, pressionando o governo a adotar

[38] LAFER, Celso. "O papel das potências intermediárias na tessitura de uma nova ordem" In Idem, p 134-148.

políticas favoráveis, e políticos buscam o poder, forjando coalizões entre esses grupos. No âmbito internacional, os governos nacionais buscam maximizar a própria habilidade de satisfazer pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas de desenvolvimentos externos. Os chefes de governo, expostos às duas esferas, devem levar em conta ambos os jogos. Devem jogar nos dois tabuleiros, tendo como interlocutores, no nível nacional, parlamentares e representantes de grupos-chave e, no nível internacional, seus congêneres externos. O desafio, portanto, consiste em buscar a melhor integração possível entre os dois níveis.

O jogo de dois níveis revela-se complexo. Qualquer jogador-chave no tabuleiro internacional que se encontre insatisfeito com o resultado pode comprometer o andamento e, em contrapartida, qualquer líder que deixe de satisfazer suas bases no nível nacional pode ser removido. Os jogadores mais habilidosos buscarão uma jogada em um tabuleiro que enseje realinhamentos em outro tabuleiro e, assim, permita atingir resultados satisfatórios.

O processo compõe-se de duas fases: uma de negociação e outra de ratificação. Na fase de negociação – nível I –, o líder busca barganhar com os negociadores para chegar a um acordo. Na fase de ratificação – nível II –, os grupos de eleitores discutem entre si acerca da conveniência de ratificar o acordo[39].

A possibilidade de que uma ratificação venha a ser frustrada sugere que as análises da teoria dos jogos devem distinguir uma *defecção voluntária* de uma *defecção involuntária*. Aquela refere-se a motivos egoístas, racionais, expressas em esquemas, como o dilema do prisioneiro e a ação coletiva; esta reflete, por sua vez, o comportamento de um agente que se encontrará incapacitado de atingir um objetivo por ausência de ratificação interna. A defecção involuntária pode ser tão fatal à perspectiva de cooperação quanto a defecção voluntária. Sendo assim, a fase de ratificação consiste no ponto nevrálgico onde o emaranhamento entre os dois níveis se dá. O estadista atua como agente de política externa, mas é constrangido e depende do êxito da fase interna de ratificação.

[39] O termo ratificação é empregado por Putnam em sentido geral, significando um endosso formal ou informal por parte de parlamentares, grupos de interesse, classes sociais ou mesmo a "opinião pública".

O risco de uma defecção involuntária encontra-se diretamente relacionado ao conjunto de acordos ratificáveis pelo eleitorado doméstico (*win-set*). O *win-set* pode ser definido, para dado eleitorado do nível II, como um rol de todos os possíveis acordos no nível I que possam se tornar vencedores e alcançar a necessária maioria entre o eleitorado, quando votam simplesmente pela aprovação ou não do acordo. Conforme o tamanho do *win-set* (conjunto de propostas aceitáveis no nível I e ratificáveis no nível II), pode-se observar a margem de manobra, em termos de credibilidade, que estará disponível a um estadista, para que estas proposições sejam respeitadas no processo de negociação internacional. Quanto maiores os *win-sets*, maiores as chances de ratificação e menores os riscos de defecção involuntária[40].

Entre os fatores determinantes de um *win-set*, destaca-se a distribuição de poder, preferências e possíveis coalizões entre componentes do nível II, levando em conta que os determinantes domésticos são partidos políticos, classes sociais, grupos de interesses e opinião pública. Outro aspecto concerne às instituições políticas no nível II e os procedimentos de ratificação. Quanto maior a autonomia dos tomadores de decisão em relação a seus eleitorados, maior o seu *win-set* e, assim, maior a probabilidade de obtenção de um acordo internacional. O insulamento das pressões políticas domésticas aumenta o *win-set* e, portanto, as chances de acordo. Análises de dois níveis implicam também que, quanto mais forte é um Estado em termos de autonomia de pressões domésticas, mais fraca será a sua posição de barganha internacional, ao ter menos fundamento para argumentar com credibilidade que pressões domésticas o inibe. O terceiro diz respeito às estratégias dos negociadores do nível I. O negociador pode explorar tanto *side-payments* convencionais quanto a boa vontade generalizada para obter a ratificação. Nesse sentido, a participação do chefe de governo traz benefícios à transação. Como negociadores de elevado *status* tendem a dispor de maiores *side-payments* e boa vontade, estrangeiros preferem negociar com a autoridade máxima a fazê-lo com um representante oficial de menor escalão.

[40] Se, por um lado, quantidades maiores de *win-sets* elevam a probabilidade de êxito no acordo no nível I, por outro, elevam as pressões para o acordo de outros negociadores no nível I. Acresce que pequenos *win-sets* podem converter-se em vantagem no processo de negociação ao evidenciarem a pouca aceitação interna de uma medida que tampouco agrada o chefe de governo externamente.

O enfoque interativo traz duas contribuições analíticas para os propósitos do presente trabalho. Atenta para as interações do plano doméstico e do plano internacional, que se tornam cada vez mais presentes nos períodos analisados – décadas de 60, 70 e inícios do século XXI – em virtude da crescente interdependência econômica e da democratização dos países. O objetivo consiste menos em compreender a formação das preferências nacionais do que em examinar como interagem com o meio externo, afetando os resultados da barganha internacional. Além disso, a teoria dos jogos de dois níveis inova ao desenvolver o conceito de defecção involuntária. Sem pressupor o modelo de ator unitário, aponta que a menor convergência de interesses entre o Poder Executivo e os grupos de interesse domésticos mina a credibilidade dos negociadores, comprometendo o poder de barganha do país nas negociações internacionais. As estratégias dos chefes de governo devem refletir o cálculo simultâneo das restrições e oportunidades das mesas doméstica e internacional. O desafio das autoridades consiste, portanto, em apresentar plataformas, como a intensificação na cooperação Sul-Sul, que sejam consistentes com os incentivos que proveem do contexto externo e que, simultaneamente, gozem de respaldo político interno. No trabalho, busca-se assinalar como esse desafio é enfrentado nos Governos de Jânio Quadros, João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva.

2. A Cooperação Sul-Sul numa Perspectiva Histórica de Relações Internacionais

Nesta seção, será indicado como o conceito de cooperação Sul-Sul foi gestado e desenvolvido. Busca-se traçar um panorama histórico, com ênfase nas décadas de 60, 70 e início do século XXI, uma vez que coincidem com os períodos dos governos brasileiros selecionadas no trabalho, que servirá para a compreensão posterior da posição do Brasil nos temas da agenda do Sul.

O nascimento do conceito de cooperação Sul-Sul data de meados da década de 50. Esboça-se na maior aproximação dos países recém-independentes do entorno asiático, ilustrada pela mediação chinesa e sua articulação com a Índia na *Conferência de Genebra*, ao fim das guerras da Coreia e da Indochina entre abril e julho de 1954. Some-se a isso a visita do Primeiro-ministro da China Chou En Lai à Índia, com a consequente assinatura do acordo enunciando os cinco princípios de Coexistência Pacífica que deveriam orientar a resolução do contencioso sino-indiano no Tibete em abril daquele mesmo ano[41]. Inclui, ainda, a *Conferência de Colombo*, que reuniu os cinco Primeiros-Ministros do Ceilão, Burma, Índia, Paquistão e Indonésia entre abril e maio de 1954 e a *Conferência Bogor*, que congregou os representantes daqueles mesmos países

[41] Os cinco princípios de Coexistência Pacífica (Pan Shila) eram o respeito mútuo à integridade territorial e soberania de cada país; a não agressão mútua; a não interferência mútua nos assuntos internos de cada um; benefícios iguais e mútuos da relação e a coexistência pacífica.

em dezembro de 1954. Tais eventos traduziam o reconhecimento de interesses e problemas comuns a esses países e a necessidade de concertação política entre eles para a sua resolução, num processo que culmina na *Conferência de Bandung*, em abril de 1955.

Reunindo 29 países africanos e asiáticos[42], que abrigavam cerca de dois terços da população mundial, a *Conferência de Bandung* é considerada marco no despertar das populações dominadas para a plena consciência de sua força e possibilidades. Pela primeira vez, um grande encontro de cúpula unia os Estados do Terceiro Mundo, sem a participação dos Estados europeus, dos EUA e da URSS. Aqueles passavam a agir menos como objeto do que como ator coletivo da política internacional ao defenderem agenda própria, diversa daquela imposta pelo condomínio bipolar, e expressa nos dez princípios de *Bandung*, acordados no comunicado final: 1 - Respeito aos direitos humanos fundamentais e aos propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas; 2 - Respeito à soberania e à integridade territorial de todas as nações; 3 - Reconhecimento da igualdade de todas as raças e de todas as nações, grandes ou pequenas; 4 - Abstenção da intervenção ou interferência nos assuntos internos de outro país; 5 - Respeito ao direito de cada nação de defender-se individual ou coletivamente, em conformidade com a Carta das Nações Unidas; 6 - (a) Abstenção do uso de arranjos de defesa coletiva destinados a servir a interesses particulares de quaisquer das grandes potências, (b) Abstenção por parte de qualquer país de exercer pressões sobre demais países; 7- Abstenção de atos ou ameaças de agressão ou uso da força contra a integridade territorial ou independência política de qualquer país; 8 - Resolução de todas as disputas internacionais por meios pacíficos, como a negociação, conciliação, arbitramento ou decisão judicial assim como outros meios pacíficos escolhidos pelas partes, em conformidade com a Carta das Nações Unidas; 9 - *Promoção de interesses mútuos e da cooperação* (grifo nosso); 10 - Respeito à justiça e às obrigações internacionais.

Bandung reveste-se de extrema importância política. Sinaliza o associativismo de jovem grupo de países em prol de inserção internacional

[42] Afeganistão, Arábia Saudita, Mianmar, Camboja, Ceilão (futuro Sri Lanka), China, Costa do Ouro (futura Gana), Egito, Etiópia, Filipinas, Índia, Indonésia, Iraque, Irã, Japão, Jordânia, Laos, Líbano, Libéria, Líbia, Nepal, Paquistão, Síria, Sudão, Tailândia, Turquia, Vietnã do Norte, Vietnã do Sul e Iêmen.

independente e autônoma, com base na identificação de interesses mútuos. Em que pesem diferenças em termos políticos, econômicos, sociais e culturais, unia-os o passado da dominação colonial e o interesse em preservar a paz mundial. Atraía-os o repúdio ao colonialismo e ao neocolonialismo, entendido como nova forma de controle econômico e intelectual. Pregavam, em lugar da dominação e exploração estrangeira, a independência e a liberdade de povos subjugados na Ásia e na África, defendendo o seu direito à autodeterminação. Advogavam, ainda, a igualdade de todas as raças, condenando a segregação racial e a discriminação. Acresce a preocupação com a defesa e o fortalecimento da paz e segurança internacionais. Os 29 países afro-asiáticos entendiam que a lógica bipolar, longe de manter a estabilidade, gerava a insegurança, particularmente após o equilíbrio do terror alcançado pela posse das armas nucleares de ambos os pólos, e incutia o medo de uma iminente guerra atômica que aniquilaria todas as nações. Esposavam, assim, o cumprimento daqueles dez princípios acompanhado do desarmamento total sob os auspícios da ONU.

A dimensão econômica não foi negligenciada em *Bandung*. Malgrado o tom predominantemente político da Conferência, o tema da cooperação econômica em prol do desenvolvimento da região afro-asiática foi contemplado em doze pontos do comunicado final, em que se propunham: a cooperação técnica entre os países; a criação de instituições de fomento regionais e mundiais; a ação coletiva para a estabilização do preço das *commodities* agrícolas; a elevação do comércio entre eles; o intercâmbio de informações em matérias de interesse mútuo e consultas prévias às reuniões multilaterais para o fortalecimento de posições, entre outros.

Em resumo, a *Conferência de Bandung* foi responsável pela formação de uma primeira identidade própria dos povos do Terceiro Mundo[43], que

[43] Cunhada pelo economista Alfred Sauvy na revista *L'Observateur* em agosto de 1952, a expressão Terceiro Mundo consistia numa transposição da expressão Terceiro Estado de Ababe Sieyes. À semelhança do Terceiro Estado da França de fins do século XVIII, o Terceiro Mundo de meados do século XX compunha-se de um grupo heterogêneo de integrantes, que não tinha acesso aos principais canais políticos, sofria de limitações econômicas, e reivindicava pleitos políticos e econômicos. A expressão Terceiro Mundo recebeu diversas acepções a partir de então. Para Bedjaoui, por exemplo, trata-se de um conceito geopolítico, baseado simultaneamente no pertencimento a uma área geográfica (o hemisfério Sul), a um período histórico (a colonização) e a uma situação econômica (o subdesenvolvimento). BEDJAOUI, Mohammed. *Por uma nova ordem econômica internacional*. Lisboa: Editora Perspectiva, 1980. Para Marcel Merle,

não se confundia com a plataforma ideológica quer do bloco capitalista quer do bloco socialista. Inaugurou correlação de forças no sistema internacional, que buscava interferir na agenda externa e flexibilizar a rigidez do poder do condomínio bipolar. Marcou a iniciativa de conjunto de países de se unirem e coordenarem suas ações em temas de interesse comum[44]. Fundou, enfim, "a solidariedade dos povos do Sul", nos termos de Samir Amin[45].

O espírito de *Bandung* iria transcender o contexto afro-asiático e as questões eminentemente políticas. O ator coletivo, forjado no conceito de cooperação Sul-Sul em abril de 1955, sofreria mudanças quantitativas e qualitativas no curso dos anos posteriores, ao incorporar maior número de países, não só afro-asiáticos, mas também latino-americanos, e ao adotar agenda econômica cada vez mais pronunciada e complexa. À medida que a onda da independência política se alastrava, contemplando a quase totalidade da Ásia e da África, reivindicações, como o fim do colonialismo, passavam a ser satisfeitas. Os jovens países percebiam, todavia, que o fim do jugo colonial não rompia os laços da dependência. Persistia a subordinação econômica efetiva, expressa na condição de subdesenvolvimento, quadro compartilhado pelos países da América Latina[46]. Os países do Sul dessas três regiões passaram, assim, a articular-se

a expressão está, de início, associada a um conceito político, de não participação nos blocos e, posteriormente adquiriu conotação econômica, sendo sinônimo de países subdesenvolvidos. MERLE, Marcel. *Sociologia das Relações Internacionais*. Brasília: UnB, 1981. Para Mahbub ul Haq, designa todos os países em desenvolvimento da Ásia, África e América Latina. HAQ, Mahbub ul. *A cortina da pobreza: opções para o Terceiro Mundo*. São Paulo: Nacional, 1978.

[44] Roger Hansen aponta que o Norte e o Sul devem ser entendidos como *unidades diplomáticas*. O autor sustenta que a divisão dos países em Norte e Sul reflete o processo empírico da política internacional e, não, o tratamento analítico baseado em graus de desenvolvimento econômico. É porque aqueles países têm-se fundido como uma unidade diplomática a partir de abril de 1955, que nós o examinamos como um ator na política global. Da mesma forma, é em direta resposta à atividade diplomática desse grupo que os países desenvolvidos do Norte têm institucionalizado normas de comportamento de barganha *vis-à-vis* os países em desenvolvimento, solidificando, assim, a segunda unidade diplomática. Para o autor, o termo Norte aplica-se aos países industrializados, sendo a maioria membros da OCDE, ao passo que o termo Sul aplica-se aos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento. HANSEN, Roger. *Beyond the North-South stalemate*. New York: McGraw Hill Book, 1979.

[45] AMIM, Samir. "Refundar a solidariedade dos povos do Sul" In SANTOS, Theotônio dos (coord.) *Os impasses da globalização – hegemonia e contra-hegemonia*. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2003, vol.1.

[46] Yves Lacoste define o subdesenvolvimento como conjunto de fenômenos complexos e recíprocos, que se traduz em desigualdades flagrantes de riqueza e de pobreza, na estagnação,

e aglutinar-se em torno do tema de desenvolvimento econômico, julgado premente. Tal tendência não significou o esvaziamento do conteúdo político do conceito de cooperação Sul-Sul. Esse conservou-se relevante, pautado nas noções de autonomia e independência em relação à disputa bipolar, direito de autodeterminação dos povos, respeito à soberania e à integridade territorial dos Estados, não ingerência nos assuntos internos de outros países, condenação do colonialismo, resolução pacífica de controvérsias, busca da paz e da segurança internacionais, coexistência pacífica entre os países, desarmamento total e absoluto, respeito aos direitos humanos e ao direito internacional público, em geral, conforme ilustra a pauta da *Primeira Conferência de Chefes de Estado ou de Governo de Países Não Alinhados* em Belgrado, em 1961, que criou o Movimento de Países Não Alinhados, agrupando 23 países afro-asiáticos, um latino-americano – Cuba – e um europeu, a Iugoslávia[47]. Implicou, apenas, que o assunto do desenvolvimento econômico adquiriu importância e complexidade crescentes e passou, em larga medida, a mobilizar as ações coordenadas dos povos do Sul de distintas regiões a partir de fins da década de 50.

A concertação dos países do Sul revelou-se fundamental para infundir substrato à agenda do desenvolvimento. Serviu orientar a cooperação para o progresso econômico e bem-estar dos povos, que havia sido enunciada, pela primeira vez, em 1945, na Carta das Nações Unidas. Em seu preâmbulo, a Carta da ONU estipula que:

> *Nós, os povos das Nações Unidas, resolvidos a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade mais*

no atraso em relação a demais países e numa dependência econômica, cultural, política e ideológica. LACOSTE, Yves. *Geografia do Subdesenvolvimento*. São Paulo: Difel, 1975.

[47] Intitulavam-se não alinhados pela reunião de cinco critérios: (i) busca de uma política independente fundada na coexistência pacífica e no não alinhamento, ou adoção de uma atitude favorável a essa política (ii) apoio aos movimentos de libertação nacional; (iii) abstenção de qualquer aliança militar coletiva nos quadros dos conflitos entre as grandes potências, (iv) rechaço de qualquer aliança bilateral com uma grande potência e (v) a rejeição ao estabelecimento voluntário sobre seu território de bases militares estrangeiras, esses países. Ver JOUVE, Edmond. *Tiers Monde et vie internationale*. Paris: Les cours de Droit, 1973, p. 166 e SUAREZ, Luis. *Los países no alineados*. México: Fondo de Cultura Econômica, 1975, p. 26 e p. 33-34.

ampla... E para tais fins, empregar um mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social de todos os povos;

No art. 1 do capítulo I (§ 3º) do documento, explicitou-se como um dos propósitos do novo organismo: "conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário...". O Capítulo IX da Carta, em dois de seus artigos (55 e 56), reforça o conceito ao enunciar que os Membros da Organização se comprometem a agir em cooperação com esta, em conjunto ou separadamente, a fim de favorecer: a) níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social; b) a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; e c) o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

Essas nações, que haviam desempenhado papel nulo ou ínfimo no estabelecimento da arquitetura econômica internacional de Bretton-Woods começaram a exercer influência crescente no debate internacional relativo àquele tópico. Beneficiando-se doravante de imensa vantagem numérica na contagem dos votos na Assembleia Geral, os Estados do Sul lograram contribuir para agregar o tema do desenvolvimento na agenda do sistema ONU, conforme salienta Nassau Adams. Ainda na década de 50, propuseram o estabelecimento do *Fundo Especial das Nações Unidas para o Desenvolvimento* (UNFED, sigla em inglês), destinado a administrar recursos públicos de países ricos para projetos de infraestrutura nos países pobres. Defenderam acordos intergovernamentais de *commodities*, com o fito de estabilizar e mesmo aumentar os preços das *commodities* primárias exportadas pelos países em desenvolvimento, num esforço pela obtenção de relação justa e equitativa entre os preços desses produtos e aqueles de bens de capital e demais artigos manufaturados.

Se, nos anos 50, as conquistas no plano do desenvolvimento econômico foram modestas para o Sul, nos anos 60, o mesmo não se pode afirmar. A conjuntura externa favorável somada à institucionalização da cooperação Sul-Sul lograram fortalecer as demandas do bloco

e concretizar série de medidas em seu favor. Movimentos como a recuperação econômica e política da Europa Ocidental, a flexibilização intra-imperial, a desintegração do bloco comunista, a descolonização afro-asiática e a articulação dos países latino-americanos em torno de projetos políticos e econômicos voltados à autonomia e à industrialização causaram profundo impacto nas relações internacionais, conduzindo a uma bipolaridade imperfeita. A disputa ideológica persistia, mas os países sob as esferas de influência do condomínio bipolar passavam a agir conforme interesses específicos, que não se orientavam necessariamente pelos cálculos estratégicos e militares do condomínio bipolar. Tal coexistência pacífica permitiu maior margem de manobra aos Estados, gerando ambiente particularmente propício às ações dos países do Sul[48].

Em 1960 e 1962, lançava-se o programa da Primeira Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Mediante as resoluções 1710 e 1715, a Assembleia Geral da ONU reconhecia que o hiato econômico entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento se havia dilatado. Pela primeira vez, a comunidade internacional definiu meta de crescimento para os países do Sul, que deveria ser de 5% até 1970. A resolução nº 1514, relativa à "declaração sobre outorga de independência aos povos coloniais", de dezembro de 1960, destacou a necessidade de pôr fim rápido e incondicional ao colonialismo sob todas suas formas e manifestações. A resolução nº 1803 "Soberania Permanente sobre Recursos Naturais", de dezembro de 1962 e reafirmada em sucessivos documentos do sistema ONU, determinava o direito soberano de todos os países de disporem livremente de suas riquezas e de seus recursos naturais, conforme interesses em prol do desenvolvimento nacional, e recomendava a supervisão governamental sobre a atividade do capital estrangeiro.

Prevaleceu o tema do comércio. Em resoluções nas 16ª, 17ª e 18ª sessões da Assembleia Geral, entre 1961 e 1963, os países do Sul identificavam o comércio internacional como principal instrumento para o desenvolvimento econômico. Denunciavam que os países em desenvolvimento e os subdesenvolvidos eram prejudicados por termos de intercâmbio desfavoráveis em relação aos países industrializados

[48] Ver SOMBRA SARAIVA, José F. *Relações internacionais*: *dois séculos de História*: *entre a ordem bipolar e o policentrismo* (*de 1947 a nossos dias*) Brasília:IBRI, 2001, p 37-61.

e que essa tendência resultava numa participação declinante daqueles países nos ganhos do comércio internacional e num crônico hiato entre as receitas de exportação e as necessidades de importação para o desenvolvimento. No seu entendimento, o comércio internacional poderia ser veículo conducente ao desenvolvimento por meio do aumento não apenas do volume mas também da qualidade de exportação, por meio da diversificação da pauta exportadora, com vista a nova divisão do trabalho internacional. Buscavam convencer os países centrais sobre a oportunidade da mudança, mostrando que favoreceria também o Norte ao aumentar o poder de compra dos países do Sul. Para o tratamento do tema, destacavam a necessidade da realização de uma conferência internacional.

A mobilização dos países em desenvolvimento contribuiu para que em Genebra, entre março e junho de 1964, tivesse lugar a *Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento* (UNCTAD, sigla em inglês), reunindo delegações de 119 países. No relatório *Por uma nova política comercial em prol do desenvolvimento*, Raúl Prebisch, nomeado Secretário-Geral da UNCTAD, expunha ideias desenvolvidas nos dezesseis anos em que esteve à frente da CEPAL, que serviram de base para as discussões. No informe, o autor concentrou-se em três grandes áreas: as exportações de produtos primários, o sistema de preferências e o aporte de recursos internacionais aos países em desenvolvimento. Em relação ao primeiro tópico, Prebisch advogava a intervenção internacional, a fim de evitar ou, ao menos, mitigar as consequências da deterioração dos termos de intercâmbio, o que qualificava como uma "redistribuição regressiva da renda no plano internacional". Defendia a criação de acordos internacionais de *commodities* primárias para a estabilização e, mesmo, elevação dos preços desses bens, que supunham o compromisso dos países industrializados de manter cotas mínimas de importação e a previsão de mecanismo de financiamento de estoques reguladores. Na área de produtos industrializados, esposava a instauração de um sistema de preferências, com prazo máximo de dez anos, pelo qual os países desenvolvidos reduziriam tarifas para os produtos manufaturados e semimanufaturados dos países em desenvolvimento sem a expectativa de reciprocidade, de modo a resguardar a indústria incipiente do Sul.

Reconhecia que o incremento da quantidade e qualidade do comércio não era suficiente e devia ser complementado pela elevação na ajuda

oficial ao desenvolvimento, com base no princípio de transferência automática de recursos públicos. O mecanismo tradicional de concessão de financiamento a longo prazo operava-se por meio de decisões voluntárias dos países ricos seja pela via bilateral ou multilateral. Para os países do Sul, esse esquema, além de estar sujeito às considerações orçamentárias anuais nos países do Norte, gerando incerteza quanto ao montante da ajuda para o desenvolvimento, assemelhava-se a uma caridade, que poderia se converter em preço político pelo benefício concedido. No plano multilateral, era ainda condicionado às avaliações dos países ricos, que, pelo sistema de voto ponderado por cotas, controlavam a concessão de empréstimos pelo BIRD. Em seu lugar, os países do Sul defendiam um mecanismo, que poderia ser um organismo ou sistema de tributação internacional que incidisse sobre o comércio de produtos específicos, que assegurasse acesso automático e mais previsível a esses recursos, em função das necessidades dos países do Terceiro Mundo, e um controle mais amplo sobre o montante e a distribuição desses recursos, o que facilitaria o delineamento de políticas públicas a curto e médio prazo.

A Conferência revelou-se marco na cooperação Sul-Sul. Se é verdade que não logrou firmar acordos internacionais de *commodities* nem instaurar um Fundo Comum, apenas criando o Sistema Geral de Preferências na década de 70[49], e tampouco estabeleceu organismo internacional próprio ou sistema de tributação; por outro lado, provocou impacto na institucionalização da solidariedade dos povos do Sul, ao instaurar organismo que, pela primeira vez, vinculava o desenvolvimento econômico ao comércio. Um organismo cuja natureza, ao contrário do GATT, não se circunscrevia à desgravação tarifária de bens manufaturados, mas pressupunha a existência de um centro e

[49] Antônio A. Cançado Trindade aponta que um dos motivos que permitiram a aprovação do SGP foi a adoção de resoluções, em lugar de recomendações, na II UNCTAD, realizada em Nova Délhi, em 1968. Tal mudança infundiu maior eficácia ao criar normas relativas à instauração de um esquema generalizado de preferências, cuja implementação seria supervisionada por um órgão da UNCTAD, o Comitê Especial sobre Preferências. CANÇADO TRINDADE, Antônio A. "As Nações Unidas e a Nova Ordem Econômica Internacional (com atenção especial aos Estados latino-americanos" In *Revista Informativa Legislativa*. Brasília a. 21, nº 81, jan/março 1984, p. 215. Além da adoção do SGP, outra contribuição diz respeito à adição da Parte IV ao Acordo Geral do GATT. Intitulado "Comércio e Desenvolvimento" enuncia série de objetivos e princípios, reconhecendo, pela primeira vez, a necessidade de um tratamento especial e mais favorável aos países menos desenvolvidos. O Fundo Comum só seria criado uma década mais tarde, em maio de 1976, por ocasião da UNCTAD VI.

uma periferia, incorporava o tema da agricultura e propunha medidas de política internacional para promoção do comércio, com vista ao desenvolvimento econômico dos países e à consequente alteração da DIT. A partir de então, a UNCTAD, por meio de documentos de trabalho, tem auxiliado os países do Sul na formulação de políticas públicas e pemitido intercâmbio de experiências e opiniões em suas sessões plenárias trianuais. Além da instauração da UNCTAD, a Conferência de Genebra deu origem a outro organismo: o G-77. Ao final da sessão, 77 países em desenvolvimento firmaram Declaração Conjunta, na qual defendiam um novo quadro do comércio internacional compatível com as necessidades de industrialização acelerada. Comprometiam-se a manter e fortalecer a unidade e solidariedade do grupo, intensificando as consultas entre si, a fim de explorar objetivos comuns e acordar programas de ação conjunta. Ainda que de estrutura simples, dispondo de uma presidência rotativa anual sob o critério de distribuição geográfica, encarregada da coordenação das ações do grupo, o G-77 contribuiu para o avanço institucional da cooperação Sul-Sul.

Outra instituição que passou a aglutinar os povos do Sul foi o Movimento dos Países Não Alinhados. Contando inicialmente com 25 países membros e três países latino-americanos observadores (Bolívia, Brasil e Equador) na *Primeira Conferência de Belgrado* de setembro de 1961, três anos mais tarde, já abarcava 47 países membros e onze países observadores (maioria latino-americanos) na sua Segunda Conferência no Cairo. Às demandas políticas, como a condenação do colonialismo e a remoção de bases militares estrangeiras, esboçam-se os primeiros pleitos econômicos[50].

Ainda no plano institucional, destaca-se a criação da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO, sigla em inglês), aprovado na 21ª sessão da Assembleia Geral em 1966, com o propósito de auxiliar na promoção da industrialização dos países em desenvolvimento. Tratou-se de conquista para o Sul em sua meta de nova inserção na DIT, em que pese o fato de que a organização não previa financiamento aos projetos de industrialização.

[50] O ponto X do Programa Final versava sobre o desenvolvimento econômico e cooperação. SUAREZ, Luis. Idem, p. 51.

A década de 60 encerrar-se-ia com a divulgação do relatório *Parceiros no Desenvolvimento*. Elaborado por uma comissão independente, presidida por Lester Pearson[51], a convite do então presidente do BIRD, Robert McNamara, o informe avaliou o impacto da assistência ao desenvolvimento. Concluiu que a ajuda internacional diminuíra e propunha o cumprimento de metas, como a elevação da ajuda oficial como um todo a 0,7% do PNB dos países do Norte até 1975. Tal objetivo tornou-se o guia para o lançamento da Segunda Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

A década de 70 marcou o auge da cooperação Sul-Sul. A agenda de desenvolvimento econômico, antes concentrada em comércio e ajuda oficial, tornou-se mais ambiciosa. Tratava-se, doravante, de demolir a velha ordem internacional, vista como prejudicial aos povos do Sul, e instaurar uma *Nova Ordem Econômica Internacional* (NOEI)[52]. Os países do Sul acreditavam em que as instituições políticas e econômicas existentes eram não só anacrônicas, mas também prejudiciais, ao refletirem uma correlação de forças incompatível com um sistema internacional alterado pela descolonização afro-asiática e pelo desejo de autonomia e desenvolvimento dos países latino-americanos. Para eles, melhorias específicas não seriam suficientes. Tornava-se necessário substituir as estruturas por novo arcabouço institucional, que garantisse a igualdade de oportunidades[53].O colapso do sistema Bretton Woods,

[51] Ex-Primeiro-Ministro do Canadá e vencedor do Nobel da Paz por sua atuação contemporizadora na crise de Suez.

[52] Conforme sintetiza Celso Lafer, "não se trata apenas de obter uma inserção mais positiva dos países subdesenvolvidos na divisão internacional do trabalho, em negociações que têm como horizonte a realidade de uma ordem econômica mundial, regida pelo poder e pelos interesses das grandes potências. Há algo inédito: é a possibilidade – entreaberta pelas transformações ora em curso no sistema internacional – de os países subdesenvolvidos terem a oportunidade de uma participação efetiva na elaboração do novo parâmetro da ordem mundial". LAFER, Celso. "Reflexões sobre o tema da nova ordem internacional num sistema internacional em transformação" In LAMOUNIER, Bolívar (coord.) *A ciência política nos anos 80*. Brasília: UNB, 1982.

[53] Mahbub ul Haq assinala que "o objetivo básico do sindicato dos países pobres, que vem surgindo no cenário internacional, consiste em estabelecer um *New Deal* com os países ricos, através do instrumental das negociações coletivas. Esse *New Deal* consiste, em essência, numa maior igualdade de oportunidades e no reconhecimento do direito de sentarmos à mesa em igualdade de condições. Não se pede a redistribuição maciça das rendas e da riqueza preexistente... o que se pede... é uma redistribuição das oportunidades de crescimento". HAQ, Mahbub U. *A cortina da pobreza*: *opções para o Terceiro Mundo*.

a crise do petróleo, a elevação dos preços das *commodities* primárias; a *détente*; a unidade teórica em torno das teorias de dependência, a Terceira e Quarta Conferências do MPNA e a conclusão do processo de descolonização afro-asiática fundamentariam a maior ousadia dos países do Sul na defesa de suas demandas:

Representantes dos países do Sul alegavam que a decisão dos EUA de romper a livre-conversibilidade ouro-dólar e a paridade ouro-dólar, acordada em1944, tinha sido provocada por falhas do sistema Bretton Woods, excessivamente centrado no poderio estadunidense e pouco representativo e atento às necessidades das nações em desenvolvimento. No caso da elevação do preço do petróleo, apesar do ônus que implicava para o Sul ao agravar os déficits nos balanços de pagamentos, a maioria dos países não condenou as ações da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Ao contrário, exaltou as ações da organização por reverter anos de injustiça econômica. Na *Terceira Conferência de Cúpula dos Países Não Alinhados*, realizada em Lusaka, em setembro de 1970, os países membros adotaram o conceito de "autoconfiança individual e coletiva" ou "autossuficiência individual e coletiva" (*individual and collective self-reliance*), que implicava o reconhecimento de que o Sul não poderia mais aguardar a benevolência e sensibilidade dos países ricos, a fim de que a NOEI surgisse. Em vez disso, o Sul deveria ele mesmo forjar quadro geral por intermédio dos próprios esforços, capazes de promover nova inserção desses países na DIT em bases mais equânimes, contribuindo para o estabelecimento da NOEI. A "autoconfiança/autossuficiência individual e coletiva" exigia medidas internas a serem tomadas pelos países do Sul – maior controle dos seus recursos naturais, busca de desenvolvimento científico e tecnológico próprio e melhorias em seus sistemas educacionais –, bem como externas, manifestadas numa maior cooperação econômica entre esses países, por meio da coordenação de mecanismos de financiamento, rotas marítimas, estabelecimentos de associações e incremento comercial na esteira de processo de reduções tarifárias. Na *Quarta Conferência de Cúpula dos Países Não Alinhados*, realizada em Argel em setembro de 1973, a voz política e a voz econômica do Sul fundiam-se de forma definitiva. Se, até então, o enfoque político ainda predominava no movimento, a partir daquela data, os dois corpos organizacionais da unidade do Sul, o MPNA e o G-77, passaram a convergir na defesa de

um conjunto único de reformas econômicas internacionais, alternativo àquele firmado em Bretton Woods. Concordaram numa resolução econômica composta por quatorze pontos, em que definiam objetivos, seguida de um programa de ação nos âmbitos comercial e monetário, em que delineavam estratégias e buscavam fortalecer sua capacidade de negociação nos foros multilaterais do sistema ONU, onde gozavam de maioria dos votos.

Esses acontecimentos do ano de 1973 fortaleceram a unidade política dos países em desenvolvimento e puseram em evidência a conveniência do poder de barganha nas negociações coletivas para a consecução de objetivos de desenvolvimento. Não passou despercebido o fato de que a Comunidade Europeia passou a oferecer pacote de benefícios à OPEP, incluindo melhorias do comércio bilateral, da assistência técnica e da ajuda ao desenvolvimento, em troca da maior oferta de petróleo, e que os EUA estreitaram laços bilaterais com esses países, sobretudo com a Arábia Saudita, o maior produtor. Os países do Sul reconheceram a existência de um "*commodity power*" que poderia converter-se em maior influência na mesa de negociações com os países desenvolvidos. O êxito da OPEP estimulou nos países do Sul a ideia de que o exemplo poderia ser emulado e motivou a criação, nesses anos, de associações de produtores de matérias-primas julgadas estratégicas. Os países do Norte, que já se encontravam alarmados com o impacto do choque do petróleo, dado que a matriz energética barata havia sido um dos pilares dos anos dourados do pós-Segunda Guerra Mundial,começaram a recear a escassez generalizada de matérias-primas, e eventual baixo crescimento econômico e estagnação, previsão corroborada por trabalhos científicos, como o relatório *The Limits to Growth*, elaborado pelo Clube de Roma.

No ano seguinte, os países do Sul lograriam aprovar três documentos que constituirão os alicerces de suas demandas. Por iniciativa da Argélia, que então presidia o Movimento dos Países Não Alinhados, foi convocada uma sessão especial da Assembleia Geral da ONU em maio de 1974. Nessa Sexta Sessão Extraordinária da AG/ONU, os países firmaram a "Declaração sobre o Estabelecimento de Nova Ordem Econômica Internacional" e o "Programa de Ação sobre o Estabelecimento de Nova Ordem Econômica Internacional". Tais documentos não inovaram na forma da exposição. Organizaram e sistematizaram os pleitos em áreas como soberania permanente sobre

os recursos naturais, comércio, financiamento ao desenvolvimento, atuação das companhias multinacionais, transferência de tecnologia, que encontravam-se dispersos em dezenas de declarações, recomendações e resoluções anteriores. Além disso, assumiam a forma explícita de apelo por nova ordem econômica internacional. Sustentavam que o arcabouço econômico vigente fora estabelecido na ausência da maioria dos países em desenvolvimento e operava em detrimento deles, ao perpetuava a desigualdade[54]. Defendiam nova ordem baseada na equidade, na igualdade soberana, na interdependência, no interesse comum e na cooperação entre os Estados; um arcabouço que visasse à correção das assimetrias econômicas entre os países e garantisse o desenvolvimento econômico e social acelerado acompanhado da paz e justiça para as gerações presentes e futuras. Ambos foram aprovados por unanimidade.

A Declaração destacava a descolonização como a maior e mais significativa conquista das últimas décadas. Apontava que os recentes eventos internacionais teriam explicitado a interdependência entre todos os membros da comunidade internacional. Sustentava que os interesses dos países desenvolvidos e dos países em desenvolvimento encontravam-se integrados, de modo que a prosperidade da comunidade internacional dependia da prosperidade de ambos. Para tanto, exortava a necessidade da participação ativa, integral e equânime dos países em desenvolvimento na formulação e aplicação das decisões externas. Enumerava, em seguida, vinte princípios, entre os quais o tratamento preferencial aos países em desenvolvimento; a relação justa e equitativa entre os preços de matérias-primas, *commodities* primárias e bens manufaturados; incentivo à criação de associações de produtores, extensão da ajuda ao desenvolvimento e fortalecimento da cooperação mútua entre países do Sul nos campos comercial, financeiro e técnico.

[54] Mohammed Bedjaoui assinala que os proponentes da nova ordem econômica internacional se opõem à ordem econômica, política e jurídica vigente, que, para eles, exprime-se por uma desordem institucionalizada, em que a opulência de uma minoria é custeada pela miséria de uma maioria. Tal quadro os leva "à denúncia do bipolarismo e da partilha do mundo, destruidores da igualdade soberana dos Estados; à contestação de um sistema oligárquico fundado na exploração da maioria dos povos; ao apelo à união e à coordenação das nações exploradas; e à proposta de uma nova ordem jurídica, econômica e política mundial, baseada num desenvolvimento integrado de todo o planeta e no direito de todos os povos ao progresso." BEDJAOUI, Mohammed. Por uma nova ordem econômica internacional, op. cit, p. 11.

O Programa de Ação previa medidas para assegurar a aplicação da Declaração, como a formulação de código de conduta para a transferência de tecnologia, a renegociação individual da dívida externa, a extensão da ajuda internacional e de investimentos públicos voltados à industrialização dos países do Sul, particularmente orientados para a exportação, criação de direitos especiais de saque adicionais para os países em desenvolvimento e cooperação entre países em desenvolvimento nos âmbitos regional, sub-regional e inter-regional, lastreada no conceito de "autoconfiança coletiva" para a instauração da NOEI.

À Declaração e ao Programa de Ação somar-se-ia a Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados[55]. O documento[56], aprovado na 29ª sessão da Assembleia Geral da ONU, em dezembro de 1974, afirmava que cada Estado tinha direito de regulamentar os investimentos estrangeiros nos limites de sua jurisdição nacional, inclusive de nacionalizar e expropriar, de agrupar-se em organizações de produtores de bens de base com vistas a desenvolver sua economia nacional. Sustentava que os Estados deveriam cooperar para facilitar as relações econômicas internacionais mais racionais e equitativas e para encorajar as transformações estruturais no âmbito de uma economia mundial em conformidade com as necessidades e os interesses de todos os países, em particular dos países em desenvolvimento. Acrescentava que todos os Estados eram juridicamente iguais e tinham o direito de participar plenamente da adoção de decisões internacionais para resolver problemas econômicos, financeiros e monetários, e tinham o direito de partilhar das vantagens do progresso e das inovações da ciência e da técnica para acelerar seu desenvolvimento econômico e social. Já os países desenvolvidos deveriam conceder, melhorar e ampliar o sistema de preferências tarifárias generalizadas, sem reciprocidade nem discriminação, em favor dos países em desenvolvimento.

[55] Para N. Adams, os três documentos guardam a seguinte relação: a Declaração continha uma lista de princípios gerais que deveriam guiar a nova ordem internacional; o Programa de Ação traduzia esses princípios em ações concretas e medidas; e a Carta provia um quadro legal para tornar a NOEI efetiva. Op. cit, p. 122.

[56] Alemanha Ocidental, Bélgica, Dinamarca, EUA, Luxemburgo e Reino Unido votaram contra e 10 países abstiveram-se por julgarem que a Carta iria multiplicar tanto as probabilidades de expropriação do investimento direto estrangeiro quanto a formação de associações de produtores e a consequente elevação dos preços de matérias-primas, agravando a crise mundial.

Dois anos depois do primeiro choque do petróleo, a OPEP iria retribuir a solidariedade manifestada pelos demais países em desenvolvimento. Em 1975, a França propôs a convocação de uma conferência sobre energia, reunindo os principais países produtores e consumidores de petróleo. Os exportadores de petróleo rejeitaram o foco exclusivo no tema energético e insistiram numa agenda que cobrisse questões como matéria-prima e desenvolvimento. O pleito foi atendido de forma que a *Conferência sobre Cooperação Econômica Internacional*, realizada em Paris entre dezembro de 1975 e junho de 1977, reunindo dezenove países em desenvolvimento e nove desenvolvidos, versou sobre quatro tópicos: energia, matérias-primas, desenvolvimento e finanças. A Conferência, saudada como momento de diálogo Norte-Sul, não obteve, todavia, nenhum resultado significativo[57]. Ao término da Conferência de Paris, Willy Brandt[58], a novo pedido de Robert McNamara, presidente do BIRD, formou uma Comissão Independente sobre Questões de Desenvolvimento Internacional, com o fito de desfazer o impasse entre os países do Norte e os do Sul. Em seu informe final, divulgado em dezembro de 1979, o *Relatório Norte-Sul: um programa para sobrevivência* ou *Relatório Brandt*, como ficou conhecido, previa: (i) programa de curto prazo para a transferência em larga escala de recursos aos países em desenvolvimento, estratégia internacional para a energia e programa global de alimentos e reformas do sistema econômico internacional; (ii) um programa de médio prazo, destinado ao atendimento das necessidades dos países mais pobres da Ásia e da África, à supressão geral da fome; ao fortalecimento das receitas de exportação de matérias-primas, à ampliação do acesso dos mercados do Norte aos bens industrializados exportados pelo Sul; à criação de códigos de conduta aplicados às companhias multinacionais e transferência de tecnologia, particularmente na exploração de minerais e de petróleo; à reforma do sistema monetário; a um novo tratamento para o financiamento ao desenvolvimento e à repartição do poder mundial em bases mais equitativas.

[57] Roger Hansen explica que o malogro se deveu ao impasse entre os países ricos e a OPEP, dado que aqueles se recusaram a conceder em qualquer campo sem a garantia da aceitação de mecanismos de consulta para redução dos preços do petróleo por parte da OPEP. HANSEN, Roger. *Beyond the North-South stalemate*, op. cit, p. 47-48.

[58] Ex-chanceler da Alemanha Ocidental e vencedor do Nobel da Paz pela política de aproximação entre a Alemanha Ocidental e a Alemanha Oriental.

O Relatório Brandt introduzia uma novidade em relação ao Informe Pearson. Ao tradicional apelo a imperativos éticos, incorporou o princípio da mutualidade. Assim, a correção das assimetrias econômicas entre os países, além de ser eticamente louvável, seria economicamente conveniente, pois elevaria a demanda efetiva global, beneficiando a economia como um todo[59].

Quatro anos após o apelo por NOEI, os países em desenvolvimento reuniram-se na Conferência da ONU sobre a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, convencidos de que a cooperação Sul-Sul e sua autoconfiança/autossuficiência eram suplementos essenciais para a cooperação Norte-Sul. Adotaram o Plano de Ação de Buenos Aires (PABA), que gerou novo conceito, o de "cooperação horizontal", e recomendava o compartilhamento de informações e perícia técnica entre países em desenvolvimento em áreas como saúde, educação e agricultura[60].

O final da década de 70 anunciaria cenário desfavorável aos esforços de cooperação Sul-Sul, pressagiando o fim das "ilusões igualitaristas", nos termos de Sombra Saraiva. Descortina-se um panorama eivado de dificuldades. Determinados a retomar a hegemonia, os Estados Unidos adotam política externa pautada na elevação das taxas de juros, no

[59] Para Hélio Jaguaribe, o Relatório contribuiu "na fundamentação das razões pelas quais se deve proceder, urgente e imperativamente, a um esforço mundial de correção da assimetria Norte-Sul. Essas razões são de ordem pragmática, decorrentes da existência entre o Norte e o Sul de uma mutualidade de interesses de caráter estrutural e sistêmico... De outro lado, são de caráter ético, envolvendo valores impostergáveis do homem e da sociedade mundial". JAGUARIBE, Hélio. *O novo cenário internacional: conjunto de estudos*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986, p. 90. Ronaldo Sardemberg e Roberto Abdenur não compartilham essa visão. Para os autores, o Relatório Brandt caracteriza-se pela natureza conservadora, visto que não pretende mudar nada de essencial na estrutura do relacionamento Norte x Sul, mas promover alterações específicas, sobretudo, no interior dos países em desenvolvimento; pela vagueza, uma vez que, a fim de alcançar consensos, não incorpora importantes ganhos conceituais, limitando-se, não raro a exortações. ABDENUR, Roberto e SANDENBERG, Ronaldo. "Notas sobre as Relações Norte-Sul e o Relatório Brandt" In *Leituras de Política Internacional*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

[60] O PNUD estabelecera anos antes a Unidade Especial para Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento para coordenar os trabalhos preparatórios da Conferência de Buenos Aires. Desde então, a Unidade Especial tem-se convertido num ponto focal da cooperação Sul-Sul no âmbito do sistema ONU, ao promover, gerenciar e coordenar a cooperação Sul-Sul e estabelecer elo entre o PNUD e o G-77. Desde a década de oitenta, um Comitê de Alto Nível emite a cada dois anos um relatório, avaliando os trabalhos produzidos pela Unidade Especial e o estado da arte da cooperação Sul-Sul.

protecionismo comercial e na reedição da Guerra Fria, com gastos vultosos em defesa. Essas ações desequilibrariam as contas externas dos países em desenvolvimento que haviam financiado sua industrialização com base, em larga medida, no endividamento externo e gerariam crise de liquidez internacional, expondo a vulnerabilidade externa dos países do Sul. Desmobilizariam o associativismo dos países em desenvolvimento, ao obrigá-los a voltar-se internamente na implementação de ajustes face aos constrangimentos externos. Não só nas análises do Norte, mas no próprio Sul, passou-se a questionar o conceito de Terceiro Mundo intelectualmente e sua utilidade como instrumento de análise e ação, corroborado pela percepção da crescente heterogeneidade de situações entre os PEDS. A década de 80 ainda reservou iniciativas alentadoras. Na reunião ministerial do G-77, realizada em Brasília em maio de 1986, os países lançaram a primeira rodada de negociações para a criação do Sistema Global de Preferências Comerciais entre Países em Desenvolvimento (SGPC), concluída em Belgrado um ano mais tarde. Assinado por mais de quarenta países, o SGPC tem permitido ampliar o comércio entre os países em desenvolvimento por meio de desgravações tarifárias.

A década de 90 inicia-se com uma onda de otimismo. O fim da Guerra Fria parecia significar o triunfo do multilateralismo e da democratização das relações internacionais. Nesse marco, é realizada série de conferências em que o tema do desenvolvimento é tratado sob diferentes enfoques. A globalização econômica, expressa no aumento dos fluxos de comércio, investimento direto estrangeiro e capitais, é veiculada por meios oficiais como grande panaceia para países do Sul que adotassem políticas públicas pautadas na responsabilidade fiscal, na privatização, na redução de gastos públicos e na promoção de exportações, entre outras. O período finda-se em clima de desapontamento. O fosso separando países pobres e ricos alargava-se, configurando globalização excludente. Países do Sul continuavam alijados do processo de tomada das principais decisões no plano multilateral, resultando num quadro de escassa representatividade e legitimidade política internacional.

No início do século XXI, o tema do desenvolvimento parece ressurgir sob novas bases. A agenda do desenvolvimento torna-se menos ambiciosa, visto que o pleito por NOEI é proscrito no sistema ONU e substituído por plataforma lastreada num denominador mínimo de exigências sociais. O

confronto presente no eixo Norte-Sul cede gradualmente vez à ideia de parceria, em que os países do Norte comprometem-se a complementar os esforços do Sul, favorecendo os esforços internos dos países em desenvolvimento, julgados os primeiros responsáveis por seu próprio desenvolvimento econômico. A cooperação entre os países do Sul em termos técnicos, políticos e econômicos eleva-se em importância menos por intermédio dos tradicionais organismos de associativismo do Sul do que de novas agremiações.

Em setembro de 2000, os então 189 países membros da ONU aprovaram a Declaração do Milênio das Nações Unidas. No documento, forjaram nova parceria global para a promoção do desenvolvimento por meio do cumprimento de oito metas até o ano de 2015. Com base nos valores de liberdade, igualdade, solidariedade, tolerância, respeito à natureza e responsabilidade comum, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) consistiam em: erradicação da extrema pobreza e da fome, obtenção da universalização do ensino fundamental, promoção da igualdade de gêneros e do fortalecimento do poder às mulheres, redução da mortalidade infantil, melhoria da saúde materna, combate ao HIV/AIDS, malária e outras doenças, garantia da sustentabilidade ambiental e construção de uma parceria global para o desenvolvimento.

Em março de 2002, na Conferência Internacional sobre Financiamento ao Desenvolvimento, realizada em Monterrey, cerca de cinquenta presidentes e trezentos ministros de Relações Exteriores, Comércio e Desenvolvimento assumiram compromisso de conjugar esforços para a erradicação da pobreza, obtenção de crescimento econômico e promoção do desenvolvimento sustentável dos países do Sul, reiterando os ODM. O chamado *Consenso de Monterrey* estabeleceu quadro de nova parceria entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, lastreado nos princípios de diálogo político, responsabilidade mútua e apropriação, que seriam reiterados em documentos posteriores como a Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento de 2005. De um lado, os países em desenvolvimento comprometeram-se a: (i) adotar políticas macroeconômicas destinadas à geração de crescimento econômico e pleno emprego, mantendo equilíbrio fiscal e a estabilidade de preços; (ii) estimular instituições democráticas e infraestrutura atenta às necessidades da população; (iii) combater a corrupção; (iv) identificar

as causas da pobreza extrema e elaborar estratégias para sua redução. De outro, a comunidade internacional, sob a forma de ações unilaterais e regionais, deveria complementar os esforços, oferecendo alívio da dívida externa, melhorias do comércio, aumento do financiamento ao desenvolvimento e da cooperação técnica. No caso de assistência oficial ao desenvolvimento, os países doadores comprometeram-se a traçar as próprias estratégias decenais, a fim de alcançar a meta de 0,7% até 2015, assegurando que esse percentual chegue a 0,5% já em 2009.

Ainda no tocante ao financiamento ao desenvolvimento, destacou-se a Ação Internacional de Combate à Fome e à Pobreza. Dado o reconhecimento da morosidade na implementação dos ODM e da necessidade de maior volume de recursos destinados ao cumprimento das metas, os mandatários de Brasil, França e Chile, acompanhados pelo então Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, reuniram-se em Genebra em janeiro de 2004 e, irmanados pelo conceito de parceria, instituíram um Grupo Técnico sobre Mecanismos Inovadores de Financiamento, com o objetivo de estudar propostas de fontes adicionais de financiamento ao desenvolvimento, como a taxação sobre passagens aéreas, comércio de armas e transações financeiras. Em setembro daquele ano, às vésperas da 59ª AGNU, cerca de 110 países aprovaram a Declaração de Nova Iorque sobre a Ação contra a Fome e a Pobreza, manifestando o apoio à implementação de mecanismos viáveis de financiamento ao desenvolvimento. Sublinhavam a importância não só da quantidade mas também da qualidade dos recursos. A maior estabilidade e previsibilidade do montante da ajuda beneficiariam a formulação de políticas mais precisas de combate à fome e à pobreza nos países receptores no curto e médio prazo.

Em maio de 2003, 23 anos após a adoção do Plano de Ação de Buenos Aires, o Comitê de Alto Nível substituiu o nome da Unidade Especial do PNUD para Cooperação Técnica entre países em desenvolvimento (CTPD) por Unidade Especial do PNUD para cooperação Sul-Sul (SU/SSC, sigla em inglês). Em dezembro daquele mesmo ano, a AGNU instituiu 19 de dezembro como dia das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul[61], a fim de dar maior visibilidade à cooperação Sul-Sul, mobilizando recursos e

[61] Data em que a AGNU endossou o Plano de Ação de Buenos Aires.

possibilidades de parceria. Um dos principais temas consiste no papel da cooperação Sul-Sul no cumprimento das metas do milênio.

Em junho de 2003, os ministros das Relações Exteriores da Índia, do Brasil e da África do Sul criaram o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), reunindo três potências médias, democráticas, com o objetivo de examinar temas da agenda internacional de interesse mútuo e concertar posições, com ênfase no fortalecimento do multilateralismo, na promoção da paz e da segurança, no desenvolvimento sustentável e no combate à fome e à pobreza. O Plano de Ação contempla as áreas de transportes, turismo, comércio e investimentos, infraestrutura, geração de empregos e pequenas e médias empresas, ciência e tecnologia, sociedade da informação, saúde, energia, defesa, educação e combate à fome e à pobreza. Em maio do ano seguinte, o IBAS estabeleceu o Fundo IBAS de combate à fome e à pobreza, monitorado pela SU/SSC e com recursos provenientes dos três países, destinado a financiar projetos de cooperação em países de menor desenvolvimento relativo.

Em agosto de 2003, na etapa final de preparação para a V Reunião Ministerial da Organização Mundial do Comércio, realizada em Cancun no mês seguinte, vinte países em desenvolvimento reuniram-se e formaram o G-20. A proposta dessa coalizão de países do Sul, que abriga mais de 65% da população agrícola do mundo, reclama a plena implementação do mandato de Doha[62] em relação aos três pilares que sustentam a negociação agrícola: ampliação significativa do acesso a mercados, redução substancial dos subsídios domésticos e diminuição com vistas à extinção dos subsídios à exportação.

Em junho de 2004, foi realizada a UNCTAD XI em São Paulo, tendo como ênfase a coerência entre estratégias nacionais e processos econômicos globais, a fim de promover o crescimento econômico e o desenvolvimento dos países do Sul. Buscou identificar tanto políticas no plano nacional quanto regras e práticas globais que fossem favoráveis ao desenvolvimento dos países, permitindo-lhes integração estratégica na economia mundial. Um dos resultados mais importantes da Conferência consistiu no lançamento da terceira rodada de negociações do SGPC[63].

[62] Em novembro de 2001, na IV Conferência Ministerial realizada em Doha, Catar, os países membros da OMC concordaram em lançar nova rodada de negociações comerciais, com atendimento especial às demandas dos países em desenvolvimento.

[63] A segunda rodada foi lançada em Teerã, em 1991, e concluída em Genebra, em 1998, com escassos resultados.

Quarenta e três países ratificaram o acordo que implica a troca de preferências comerciais entre PED com vista a promover o comércio entre eles.

Conclui-se que a cooperação Sul-Sul consiste num conceito, que data da década de 50 e permanece válido e operante até hoje. Em larga medida, implica a noção de que países em desenvolvimento identificam determinados interesses e problemas comuns e se articulam, a fim de resolvê-los. Aplicando-se os conceitos examinados no capítulo anterior, parece lícito afirmar que a cooperação Sul-Sul deriva de uma situação objetiva. Nasce da percepção da vulnerabilidade de um grupo de países, cujas ações se encontram constrangidas por estruturas internas e externas. A fim de mitigar a distribuição assimétrica de poder e de garantir maior bem-estar econômico e controle político em bases autônomas, esse conjunto opta pela cooperação entre si. Tal cooperação significa coordenação de políticas, a partir do reconhecimento de que, agindo isoladamente, esses Estados obteriam resultados menos satisfatórios. Associando-se, possuem melhores chances de êxito no atendimento de suas demandas autointeressadas.

Empregando os termos de Krasner, pode-se comprovar que a cooperação Sul-Sul almejou meta de poder, ao esposar regime internacional lastreado em modo de alocação autoritária distinta da vigente. O programa metapolítico assumiu relevo a partir de meados da década de 50 numa progressão que atingiu o apogeu na década de 70, sintetizado nos três documentos de 1974: a Declaração e o Programa de Ação sobre o Estabelecimento da Nova Ordem Internacional e a Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados. Na década de 80, interrompeu-se o processo. O tema do desenvolvimento só seria retomado no início do século XXI, mas sob novas bases. A agenda da cooperação Sul-Sul tornou-se menos ambiciosa. Não se esposa mais uma Nova Ordem Internacional ou, nos palavras de Krasner, um regime internacional que manifesta princípios pautados pela teoria da dependência e normas que legitimam tanto a intervenção direta quanto indireta do Estado. O que se propõe, agora, em virtude de novas distribuições do poder mundial, consiste num programa de exigências sociais mínimas, expresso nos ODM. Acresce que expressões como Terceiro Mundo, confronto Norte x Sul, tão presentes em anos anteriores, hoje cederam lugar à ideia de parceria. Os países

do Norte são entendidos como parceiros e não mais como óbices ao desenvolvimento dos países do Sul; cabe a eles complementar os esforços destes, considerados os principais responsáveis pelo próprio desenvolvimento, por meio de melhorias no acesso a mercados, redução, com vista ao fim de subsídios internos e externos à produção agrícola, elevação da assistência oficial ao desenvolvimento e alívio da dívida externa.

Outro aspecto que merece ser mencionado diz respeito à institucionalização da cooperação Sul-Sul. Como visto, no decurso do tempo, a cooperação Sul-Sul foi se institucionalizando. Da reunião de grupo de 29 países afro-asiáticos nasceram dezenas de instituições na esteira do fortalecimento das reivindicações e da unidade dos países em desenvolvimento. Organismos, como a UNCTAD, a SU/SSC, têm desempenhado aqueles papéis fundamentais analisados por Keohane e Nye: ao sediarem foros periódicos de discussão, reduziram custos burocráticos, permitindo aos países do Sul criarem múltiplos canais de contato, articularem posições e coordenarem políticas. Ao fornecerem informações fartas e confiáveis, propiciaram, sobretudo aos mais pobres, a identificação de pontos de convergência e o compartilhamento de experiências. As instituições, portanto, constituíram e ainda constituem meios de superar as vulnerabilidades dos países do Sul e de tornar a cooperação Sul-Sul mais efetiva.

3. Três Momentos de Polítca Externa

3.1 A Política Externa Independente (PEI – 1961-1964)

Nesta seção, será analisada a Política Externa Independente, dos Governos do Presidentes Jânio Quadros e João Goulart, nos anos de 1961 a 1964. Para a caracterização do período, parece útil breve digressão, remontando aos debates internos em torno da política externa iniciados a partir da Segunda Guerra Mundial, uma que vez que a Política Externa Independente deve ser entendida menos como exercício inovador pessoal do Presidente Jânio Quadros do que reflexo de uma totalidade histórica. Nasceu de um contexto de redefinições não só da configuração do poder mundial, mas, sobretudo, das percepções internacionais do Brasil, em que se vislumbravam novas possibilidades de cursos de ação a serem adotados pelo país. Essa consistência, lastreada em anseios crescentes de distintos setores da sociedade em relação a uma renovada inserção internacional do Estado, explicará, em larga medida, a unidade da PEI e a manutenção dos seus princípios basilares mesmo após a renúncia de Jânio Quadros e a sucessão de chanceleres (cinco em pouco mais de três anos) na formulação e execução da política externa brasileira[64].

[64] Presidentes: Jânio Quadros (janeiro a agosto de 1961); João Goulart: fase parlamentarista (agosto a dezembro 1962) e presidencialista (janeiro de 1963 a março de 1964). Chanceleres: Afonso Arinos de Mello Franco (fevereiro a setembro de 1961); Francisco C. de San Tiago Dantas (setembro de 1961 a julho de 1962); Hermes Lima (julho de 1962 a junho de 1963); Evandro Lins e Silva (de junho a agosto de 1963) e João Augusto de Araújo Castro (agosto de 1963 a março de 1964).

A PEI insere-se num ambiente doméstico de polarização de visões em relação à linha de política externa a ser adotada pelo Brasil após o fim da Segunda Guerra Mundial. José Honório Rodrigues, Hélio Jaguaribe, Luiz Fernando Ligiéro e José Sombra Saraiva[65] assinalam que a sociedade brasileira se dividia entre os chamados "americanistas" e os "nacional-desenvolvimentistas".

De um lado, os "americanistas" defendiam a tradicional ideia pan-americana e as noções de relação especial e solidariedade continental. Introduzido na chancelaria do Barão do Rio Branco (1902-1912), o conceito pan-americano consistia num entendimento de relação especial entre o Brasil e os EUA. Baseado no pragmatismo, no reconhecimento do peso político e econômico da potência estadunidense, consubstanciava-se, nos termos de B. Burns, numa "aliança não escrita" entre os governos brasileiro e americano[66]. À época do Barão, tal solidariedade traduziu-se em iniciativas como a aprovação brasileira do corolário Roosevelt da Doutrina Monroe, a criação da Embaixada brasileira em Washington e a realização da Conferência Internacional Americana no Rio de Janeiro, em 1906. A partir da década de trinta, a relação especial com os EUA foi invocada particularmente como instrumento para a promoção do desenvolvimento econômico do país rumo à industrialização. No Primeiro Governo Vargas, de 1930 a 1945, em troca da solidariedade continental no esforço de guerra, o Brasil obterá recursos para a instauração da CSN e para o *lend-lease* no rearmamento militar. Mesmo após o fim da Segunda Guerra Mundial, os Governos de Gaspar Dutra, Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek ainda preservaram a ideia pan-americana e, por conseguinte, o plano hemisférico como norteador da política exterior brasileira. Tendo como um de seus

[65] RODRIGUES, José Honório. *Interesse nacional e política externa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966; JAGUARIBE, Hélio. *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*. Rio de Janeiro: ISEB, 1958. LIGIÉRO, Luiz Fernando. *Políticas semelhantes em momentos diferentes: exame e comparação entre a Política Externa Independente (1961-1964) e o Pragmatismo Responsável (1977-1979)*. Tese de Doutorado: Universidade de Brasília, 2000. SARAIVA, Flávio Sombra. *O lugar da África: a dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 a nossos dias*). Brasília: Editora UnB, 1996.

[66] BURNS, E. Bradford. *A aliança não escrita: O Barão do Rio Branco e as relações Brasil – Estados Unidos*. Rio de Janeiro: EMC Edições, 2003.

think-tanks a Escola Superior de Guerra (ESG)[67], a aproximação preferencial com os EUA passou a ser advogada tanto por motivos econômicos e políticos – os EUA eram vistos como principal parceiro comercial e fonte de financiamento e supunha-se que uma aliança com aquela potência a levaria a reconhecer o papel estratégico do Brasil no hemisfério – como por motivos de segurança, em que a assistência militar estadunidense era julgada essencial para que o país se convertesse num dos bastiões de defesa contra o comunismo.

De outro lado, os "nacional-desenvolvimentistas" defendiam o exercício de uma política externa universalista, que transcendesse o continente americano. Argumentavam que o conceito pan-americano cerceava as possibilidades de ação externa do país, ao tornar o Brasil dependente economicamente dos recursos e tecnologia dos EUA e pouco visível no cenário internacional quando comparado a países de dimensões semelhantes, como o Egito e a Índia. Sustentavam que a aliança especial congelava relações centro-periferia, aprofundando ainda mais a dependência brasileira e obstruía cooperação maior com os povos do Sul, fragilizando a coordenação de políticas em prol do desenvolvimento.Em estudos no Instituto Superior de Estudos Estratégicos (ISEB)[68], intelectuais "nacional-desenvolvimentistas", como Hélio Jaguaribe, mostravam que esse "modelo de aliado especial" que os governos de Dutra, Vargas e Kubitschek (boa parte) cultivavam nas relações externas alcançara parcos resultados. Os êxitos na atração de créditos para o desenvolvimento e industrialização do país em nome da aliança especial teriam-se limitado a medidas como a Missão Abbink, a Comissão Mista Brasil-EUA para o Desenvolvimento Econômico e a Operação Pan-Americana (OPA), de caráter eminentemente técnico, muito aquém do aporte financeiro ambicionado. Pregavam, em seu lugar, que o Brasil, dada a sua dimensão populacional – então com 72 milhões de habitantes, situado entre os dez países mais populosos do mundo; territorial – um país-continente, o quinto maior do mundo; e econômica – com PIB muito superior aos dos países da região, deveria

[67] Inspirada no *National War College,* a ESG foi criada em 1949, como centro de altos estudos voltados ao desenvolvimento do Brasil, tendo como foco o tema da segurança nacional e o capital associado.

[68] Tributário do "Grupo de Itatiaia", que, em fins de 1952, transformou-se no Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política – IBESP, o ISEB, em 1955.

exercer uma independência com relação aos EUA, capaz de elevar a inserção internacional do país. O "nacional-desenvolvimentismo" contava com o apoio de setores empresariais novos, de classe média urbana e de associações de trabalhadores que se identificavam, sob alguns aspectos, com o projeto de desenvolvimento nacional e mostravam-se interessados em ter maior participação nas decisões do governo.

Dentro desse contexto de íntima ligação entre as questões interna e externa em meio à cisão política e à "desmoralização progressiva da ideia pan-americana", nas palavras de R. Ricupero[69], assomou a PEI, animada não mais pelas noções de relação especial e de solidariedade continental, mas de universalismo e autonomia. O que se buscava, doravante, era um novo perfil internacional do Brasil. Tratava-se de aumentar a participação brasileira nas questões internacionais e diversificar as relações com outros Estados, a fim de alcançar desenvolvimento econômico e projeção política condizente com as potencialidades do país.

No período 1961-1964, o plano externo também passava por transformações. Conforme exposto no capítulo anterior, a década de sessenta foi marcada por movimentos como a recuperação econômica e política da Europa Ocidental, a flexibilização intra-imperial, a consolidação econômica e diplomática do bloco socialista, a descolonização afro-asiática e a institucionalização da cooperação Sul-Sul, que flexibilizaram a bipolaridade rígida e ensejaram ambiente de coexistência pacífica. No quadro hemisférico, a Revolução Cubana e a estagnação econômica dos países latino-americanos, que os levou a se articular em torno de novos projetos nacional-desenvolvimentistas, deflagravam a crise do sistema interamericano, aumentando o receio dos EUA de que a América Latina escapasse de sua área de influência. Tal configuração mundial e continental permitia maior margem de manobra aos Estados, que passavam a agir consoante não apenas os cálculos estratégicos e militares do condomínio bipolar, mas também seus interesses específicos.

Inscrita num quadro de redefinições internas e externas, a PEI sistematizava conjunto de princípios que se manteve contínuo ao longo

[69] RICUPERO, Rubens. *Visões do Brasil: ensaios sobre a história e a inserção internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1995.

do período de 1961-1964, não obstante diferenças de ênfase. Vizentini, Bueno e Altemani[70] assinalam que esses princípios eram a universalização, a autonomia e a ação isenta de constrangimentos ideológicos; a busca da ampliação das relações internacionais do Brasil com objetivos comerciais; a persecução da paz, por meio da coexistência pacífica e do desarmamento geral e progressivo; a defesa da não intervenção, da autodeterminação dos povos e do primado do Direito; e o apoio ao desenvolvimento.

Nos discursos de posse dos chefes de Governo e chanceleres da PEI, é possível perceber as diretrizes de inspiração "nacional-desenvolvimentista", expressas no entendimento de que o Brasil era uma nova força e devia exercer papel mais relevante no cenário internacional e de que, sem descurar de compromissos assumidos no plano ocidental, deveria adotar política externa mais afirmativa, independente e autônoma[71].

Uma das marcas do universalismo e da atuação isenta de ideologias foi a intensificação das relações com o bloco socialista. O Brasil justificava essa ação em duas vertentes. Ao mitigar as tensões entre os blocos Leste x Oeste, o país estaria contribuindo para a paz internacional.

---

[70] VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações Exteriores do Brasil (1945-1964): o nacionalismo e a política externa independente*. Rio de Janeiro: Vozes, 2004. BUENO, Clodoaldo. "A Política Externa Independente do apogeu do populismo" *In* BUENO, Clodoaldo e CERVO, Amado. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora UnB, 2002. ALTEMANI, Henrique. *Política externa brasileira*. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

[71] Mensagem do Presidente Jânio Quadros na abertura da sessão legislativa, em março de 1961: "Essa noção mais clara de nossas responsabilidades levou o Governo a assumir uma posição internacional mais afirmativa e independente, sem desconhecer compromissos assumidos. A posição ideológica do Brasil é ocidental e não variará. O reconhecimento dessa verdade, porém, não exaure o conteúdo de nossa política exterior. O Brasil só pode ver sua causa ideológica condicionada por seu caráter nacional e seus interesses legítimos."; Afonso Arinos: "a moderna noção de soberania transpôs a fase de simples afirmação polêmica de um Estado diante dos demais, para assumir uma conceituação dinâmica e operativa cheia de conseqüências (...) exige uma grande autonomia nas atitudes da nossa diplomacia, inclusive no quadro das organizações internacionais."; discurso do Chanceler San Tiago Dantas: "No campo da política externa a atitude do novo Governo não pode deixar de exprimir a continuidade perfeita com aquilo que se vinha praticando por meio desta Secretaria de Estado. Temos cada vez mais consciência do papel internacional reservado ao nosso país. (...) [C]ada vez mais estamos conscientes da nossa responsabilidade como protagonistas da vida internacional."; e Araújo Castro: "Temos pontes naturais para todos os povos e todos os continentes; o que não tínhamos, até há pouco era o gosto ou a inclinação de utilizá-las.". BONAVIDES, Paulo e AMARAL, Roberto. Textos Políticos da História do Brasil. Senado Federal: Brasília, 2002, vol. VII. Relatórios do MRE, 1961, 1962 e 1963. Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 14, 16 e 24.

Além disso, o estreitamento de relações com países do Leste atenderia à meta nacional de desenvolvimento econômico, ao franquear um mercado em expansão para as exportações brasileiras[72].

O Brasil restabeleceu relações diplomáticas com a Hungria e a Romênia, rompidas desde a Segunda Guerra Mundial. Foram firmados acordos comerciais com Moscou e países da Europa Oriental, que tratavam da troca de matérias-primas brasileiras por produtos industriais. Foram criadas representações do Brasil em Varsóvia, Sófia e Tirana. No Governo Goulart, restabeleceram-se relações diplomáticas com a União Soviética, suspensas desde 1947. Um ano mais tarde, foi instituído, no MRE, órgão interministerial para tratar do intercâmbio comercial com os países socialistas, a Comissão de Coordenação do Comércio com os Países Socialistas da Europa Oriental (Coleste). Em 1963, o Brasil e a URSS concluíram acordos de comércio e pagamentos, prevendo a abertura recíproca de escritórios comerciais.

O bloco capitalista não foi negligenciado. Nos discursos, buscava-se demonstrar que o Brasil amadurecia institucionalmente a democracia representativa, aproximando-se das grandes potências ocidentais. Procurava-se dar relevo ao comprometimento brasileiro com os princípios de não intervenção e autodeterminação e reafirmar a fidelidade ao sistema interamericano e a suas obrigações políticas específicas. No Governo Quadros, a defesa do regime democrático e a adoção de política de estabilização macroeconômica conquistaram apoio dos EUA e dos principais organismos financeiros internacionais, assegurando divisas necessárias à industrialização do país[73]. O Brasil firmou acordo *stand-by* com o FMI no valor de US$ 200

[72] Ver mensagem de Jânio Quadros ao Congresso Nacional e discurso de posse de San Tiago Dantas. Idem. E telex de Afonso Arinos em 9 de fevereiro. FILHO, Afonso Arinos. *Diplomacia independente – um legado de Afonso Arinos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001, p. 163.

[73] Ao assumir, o Presidente Jânio Quadros deparou-se com quadro econômico grave, expresso por elevada inflação, déficit fiscal e dívida externa. A depreciação dos preços dos bens primários impunha restrições à capacidade de importar do país, limitando o esforço de industrialização que se fazia via substituição de importações. Para enfrentar a situação, o Governo adotou plano de estabilização econômica, que incluiu cortes em gastos governamentais, como subsídios às importações de trigo, petróleo e papel. Por meio da Instrução 204 da SUMOC, introduziu-se a verdade cambial, desvalorizando o cruzeiro em 100%, com o fito de incrementar as exportações. FERREIRA, Jorge e DELGADO, Lucília de A. N. *O Brasil Republicano vol.3 O tempo da experiência democrática: da democratização de 1945 ao golpe militar de 196*4. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

milhões, renegociou a dívida com os EUA, obtendo créditos do Tesouro estadunidense e assinou com a Europa Ocidental acordos de consolidação de compromissos comerciais no médio prazo; concessão de crédito *stand-by* de US$ 100 ao Banco do Brasil; e aprovação de novas linhas de financiamento para projetos de desenvolvimento.

No Governo Goulart, malgrado a continuidade da defesa da democracia representativa como um compromisso brasileiro[74], a proximidade com os EUA e as grandes potências ocidentais não se manteve. Malograram-se novas linhas de financiamento com os países europeus. Clodoaldo Bueno aponta que o período de setembro de 1961 a março de 1964 representou o ponto mais baixo nas relações Brasil-EUA. A desapropriação da filial da International Telephone and Telegraph (ITT) pelo Governador do Rio Grande do Sul, Leonel Brizola[75], as condicionalidades do FMI e do Governo estadunidense para a autorização de novos financiamentos e a lei de remessa de lucros votada pelo Congresso Nacional foram azedando o entendimento bilateral. Soma-se a esses fatos o componente de risco ideológico, expresso na suspeita estadunidense de que a administração Goulart alimentasse projeto de instaurar uma república sindicalista no país[76].

As relações com os países do Sul adquiriram importância no discurso oficial. Na abertura da sessão legislativa, em março de 1961, o Presidente Quadros declarou:

---

[74] San Tiago Dantas chegou a declarar que "a ideologia do Governo é a ideologia da Constituição brasileira, e essa é [a] da democracia representativa". DANTAS, San Tiago. *Política Externa Independente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 467.

[75] A nacionalização da filial da ITT levou o Congresso estadunidense a votar a emenda Hickenlooper à lei de Ajuda Externa, pela qual se exigia o pagamento de indenização integral e imediata por expropriações como condição para a continuidade da prestação de assistência financeira dos EUA em outro país. BUENO, Clodoaldo. "As relações bilaterais Brasil - Estados Unidos (1945-1964)" *In* ALBUQUERQUE, José A. Guilhon (org.) *Sessenta anos de política externa brasileira, 1930-1990*. São Paulo: Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP, 2000, vol. 3.

[76] O Programa econômico do Governo Goulart, o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, elaborado por uma equipe liderada por Celso Furtado no final de 1962, tinha como objetivos o combate à inflação e o crescimento econômico combinado com distribuição de renda. Previam-se reformas de base, como administrativa, educacional e agrária. Malogrado. A taxa inflacionária, que era de 33,2% em 1961, passou para 72,8% em 1963, e o crescimento econômico, que era de 8,6% em 1961, passou para 0,6% em 1963. BANDEIRA, Moniz. *O governo João Goulart – as lutas sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978. TOLEDO, Caio N. de. *O Governo Goulart e o golpe de 1964*. São Paulo: Brasiliense, 1991.

> *O grande interesse brasileiro nesta fase histórica é o de vencer a pobreza, o de realizar efetivamente seu desenvolvimento [...] Acreditamos nada se possa fazer de mais eficaz, para a neutralização do conflito ideológico, do que a eliminação, progressiva e rápida, dessa diferenciação norte-sul: nenhum outro objetivo, pois, merece maior empenho do mundo ocidental [...] Não menos importantes, hoje em dia, do que os laços tradicionais que nos ligam à Europa, são os interesses, aspirações e pontos de contato entre o Brasil e os povos da África e da Ásia.*

Em seu discurso de posse, em fevereiro do mesmo ano, o Chanceler Afonso Arinos asseverou que

> *A nossa contribuição ao mundo cristão-democrático, ao qual indiscutivelmente pertencemos, só será efetiva na medida em que [...] assumirmos a responsabilidade de exprimir as aspirações e reivindicações que estamos no dever e em condições de manifestar [...] O Brasil se encontra em situação especialmente favorável para servir de elo ou traço de ligação entre o mundo afro-asiático e as grandes potências ocidentais.*

A mesma disposição pró-Sul pode ser encontrada na mensagem do Presidente João Goulart ao Congresso Nacional, em 1963: "[É] preciso que a identidade de interesses e aspirações que une o Brasil ao Mundo Afro-Asiático deixe de ser retórica e se traduza em ações concretas, [visando] a coordenação de pontos de vista nos foros internacionais". E, no discurso de San Tiago Dantas, defende-se a adoção "em todas as ações diplomáticas [...] de uma atitude, uma linha de conduta coerente e uniforme em defesa da emancipação dos povos e da abolição dos resíduos do colonialismo no mundo".

Sombra Saraiva[77] indica já nos discursos uma diferença na política em relação ao Sul. Enquanto Kubitschek assistira às independências afro-asiáticas sem manifestação significativa, a partir do Governo Quadros, o Brasil anunciava claramente, em suas intervenções, a disposição de aproximar-se dessas regiões, tendo em vista interesses comuns.

[77] SARAIVA, José Flávio Sombra. Op. cit, p. 63.

Para facilitar a compreensão das bases da cooperação e de como o discurso foi traduzido na prática, o exame da atuação do Brasil em relação aos países em desenvolvimento será dividido em três tópicos: o plano hemisférico, o plano mundial e o plano multilateral.

3.1.1. Plano hemisférico

3.1.1.1. América Latina

No Governo Quadros, as relações com o Chile, o Peru e o Paraguai intensificaram-se. Em Brasília, em julho de 1961, o Chanceler Afonso Arinos e seu homólogo do Chile, Enrique O. Escobar, firmaram Declaração Conjunta, em que reiteraram adesão aos princípios de autodeterminação dos povos e não intervenção; consideraram grave perigo para a paz e solidariedade do hemisfério a infiltração de ideologias extra-continentais subversivas e coincidiram na defesa do regime democrático representativo[78] e assinaram acordos que estipulavam a livre conversibilidade do câmbio e o aumento do acesso de frutas e nitratos naturais chilenos ao mercado brasileiro. No mesmo mês, em visita ao Brasil, o Presidente do Peru, Manoel Prado, firmou com o Presidente brasileiro Declaração Conjunta, que previa a construção da BR-029, ligando o Acre ao Peru, e o acesso a porto livre em Callao para o escoamento dos produtos brasileiros ao Pacífico. Com o Paraguai, acordou-se cooperação para o uso pacífico de energia atômica. Acrescem sucessivos memorandos que defendiam a abertura de escritórios de promoção comercial e de agências do Banco do Brasil na região e indicavam interesse em montar exposição flutuante de produtos de exportação em portos sul-americanos.

No Governo Goulart, as relações com o Uruguai, a Bolívia, o México e o Chile foram estreitadas. Em dezembro de 1961, na visita do Presidente do Uruguai, Victor Haedo, destacou-se a necessidade de os Estados americanos agirem de forma coordenada nos organismos internacionais e a conveniência do aproveitamento hidrelétrico de Salto Grande. Acordou-se no estabelecimento de regime de consultas,

[78] Coleção de Atos Internacionais, Seção de Publicações do MRE. Departamento de Imprensa Nacional, 1961, nº 481 a 500, nº 482.

regulamentado pelas chancelarias de ambos os países, para avaliação das grandes questões continentais e mundiais e tomadas de posição concertadas. Dois anos mais tarde, o Presidente Goulart reciprocou a visita, tendo-se acordado a construção da ponte Quarai (Brasil) – Artigas (Uruguai), no marco do convênio de 1947, e o melhoramento da Bacia da Lagoa Mirim. Com a Bolívia, deu-se continuidade aos acordos de Roboré, firmados no Governo Kubitschek. Em Brasília, em abril de 1962, os chanceleres dos dois países avançaram nas tratativas para o aprofundamento da integração física, como o investimento na Estrada de Ferro Brasil-Bolívia, e da cooperação cultural e técnica. Em seguida, em visita ao México, o Presidente Goulart assinou Declaração Conjunta com o Presidente López Mateos, na qual foi acentuada a unidade de visões em política externa. Um ano mais tarde, o Presidente Goulart visitou o Chile na gestão do Presidente Jorge Alessandri, a primeira visita oficial de um chefe de Estado brasileiro àquele país.

Em praticamente todos os comunicados conjuntos do Governo Goulart, foram reiterados: (i) o respeito aos princípios de não intervenção, autodeterminação dos povos e democracia representativa; (ii) o apoio à intensificação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC)[79], como futuro do americanismo, e (iii) a defesa do desarmamento progressivo e completo devidamente comprovado, via acordo destinado a proscrever os testes nucleares, para a preservação da paz[80].

O grande parceiro estratégico na região foi a Argentina. Buscou-se aprofundar os termos da cooperação em curso desde pelo menos 1959[81]. Manteve-se, em grande medida, a continuidade de apoio a iniciativas lançadas no período Kubitschek, como a ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio) e a OPA (Operação Pan-Americana) No encontro entre os Presidentes Jânio Quadros e Arturo Frondizi, realizado na cidade de Uruguaiana, em abril de 1961, foram firmadas três declarações conjuntas. A

[79] Criada pelo Tratado de Montevidéu, em fevereiro de 1960, e em vigor desde junho de 1961, a ALALC tinha o objetivo final de formar um mercado comum regional a partir de uma zona de livre comércio a ser implementada no prazo de doze anos.

[80] Ver Relatórios MRE 1961 a 1963 e Coleção de Atos Internacionais nº. 461 a nº 480 e 481 a 500.

[81] Ano em que foram assinados acordos de comércio e consultas prévias de interesse comum entre Brasil e Argentina.

primeira complementou convênio cultural firmado dois anos antes em Buenos Aires. A segunda estabeleceu Comissão Mista, com o mandato de explorar mecanismos de expansão do comércio recíproco e diversificação da pauta exportadora. Na terceira declaração, de cunho eminentemente político, os governantes manifestaram decisão de orientar a sua política externa em função da condição sul-americana, e de acordo com as responsabilidades continentais assumidas. Instruíram a coordenação de suas diplomacias consoante interesses comuns e sinalizava rechaço a qualquer interferência exógena nos assuntos do hemisfério. Reconheceram a defesa dos princípios da não intervenção, autodeterminação e direito do desenvolvimento, e defenderam ação coordenada e conjunta para execução dos postulados da OPA e da Aliança para o Progresso (Alpro). Declararam, por fim, a necessidade de aumentar os recursos nacionais, por intermédio da cooperação econômica, da defesa do valor internacional dos produtos básicos, da luta pela eliminação das restrições que cerceavam as exportações latino-americanas e da intensificação do comércio. Soma-se às três declarações o Convênio de Amizade e Consulta, aberto à adesão dos demais países do continente, que institucionalizou sistema regular de troca de informações entre os dois governos, sendo designado um oficial do Exército brasileiro para permanecer em Buenos Aires, em contato semanal com a Casa Rosada.

Na esteira do encontro em Uruguaiana, realizou-se reunião da Comissão Mista Brasil-Argentina, no Rio de Janeiro. Na ocasião, os países decidiram adotar a livre conversibilidade no câmbio, como meio de elevar as trocas comerciais, sobretudo de bens industriais[82]. Em julho, o Chanceler Mujica, em visita ao Brasil, assinou convênio sobre concessão de privilégios e isenções aduaneiras a Agentes e Repartições consulares de carreira e um acordo administrativo sobre troca de correspondência diplomática. Em setembro, quando de passagem pelo Rio de Janeiro em direção aos EUA, o Presidente Frondizi assinou a "Declaração do

[82] As exportações limitavam-se então a bens primários: café, açúcar e frutas tropicais, pelo lado brasileiro; e carnes e grãos, pelo lado argentino. MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *O eixo Argentina-Brasil: o processo de integração da América Latina*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1987.

Galeão", que confirmou os princípios de Uruguaiana. Em novembro de 1961, em reciprocidade à visita de Mujica, San Tiago Dantas firmou com o chanceler argentino, Miguel Angel Cárcano, em Buenos Aires, Declaração Conjunta, na qual reafirmaram os termos de Uruguaiana e manifestaram preocupação com o reinício das explosões nucleares, coincidindo na urgência da conclusão de acordo internacional que proibisse a continuação de tais experiências, antes da solução integral do problema do desarmamento. Firmaram Tratado de Extradição e Convenção sobre Assistência Gratuita e estabeleceram as bases para a criação de Comissão Mista Permanente de Consultas.

O que parece ter distinguido a reunião de Uruguaiana, a ponto de Leite Barbosa considerá-la "[o] evento mais importante da agenda externa do Governo Quadros"[83], é a sua conotação política. Brasil e Argentina reconheceram interesses convergentes, como a adoção de uma política externa atenta aos compromissos continentais e à circunstância sul-americana, mas conforme suas próprias conveniências. Coincidiram na necessidade de programas de assistência ao desenvolvimento na América Latina, de melhoria dos preços dos bens primários e de ampliação do acesso de bens latino-americanos aos mercados dos países desenvolvidos. Com base na identificação de temas de interesse comum, Brasil e Argentina buscaram coordenar suas políticas. Decidiram estabelecer exercício de consultas bilaterais, prévio às reuniões em foros hemisféricos e mundiais,. A cooperação Brasil-Argentina passou a ser considerada primeiro passo rumo a maior coordenação com os demais países latino-americanos. O encontro de Uruguaiana deveria servir de exemplo para o continente, ao mostrar que o entendimento argentino-brasileiro poderia ser ampliado, incluindo outros países, o que concorreria para conferir maior densidade política às reivindicações do continente, fortalecendo a posição latino-americana face aos EUA e mesmo às demais nações mundiais[84]. Não é fortuito, pois, que o

[83] LEITE BARBOSA, Carlos A. *Desafio inacabado: a política externa de Jânio Quadros*. São Paulo: Ateneu, 2007, p. 141.

[84] "Serve e poderá servir de paradigma para a vida de convívio fraterno das nações continentais, visto que, desde então, todas as posições de magna importância que tenhamos assumido ou que devamos assumir, no concerto continental ou mundial, vêm sendo debatidas, cuidadosa e francamente, entre os dois governos." FILHO, Afonso Arinos. Idem, p. 214. Em discurso na Academia Nacional de Direito de Buenos Aires, San Tiago Dantas compartilha essa linha ao afirmar que "[...] não só para a Argentina e o Brasil, mas para todos os países ainda

Convênio de Amizade e Consulta tenha sido aberto à adesão dos outros países do continente.

Diversos fatores obstruíram a continuidade do espírito de Uruguaiana. Uma das razões diz respeito à própria dinâmica da política externa argentina. Amado Cervo assinala a oscilação como uma das características da política externa argentina ao longo do século XX, provocada pela cisão política interna entre projetos de peronistas e radicais[85]. Um ano após o Encontro em Uruguaiana, o Presidente Frondizi foi deposto por golpe militar, e a política exterior argentina passou a distanciar-se da brasileira, pendendo a maior cooperação com os EUA. A precariedade dos eixos de transporte e de comunicação, somada à carência de base industrial consolidada, sobretudo na Argentina, dificultaram o projeto de elevação do intercâmbio de bens industriais, e frustraram a meta de integração das cadeias produtivas dos dois países.

A aproximação Brasil-Argentina inscrevia-se num quadro maior de busca de integração com a América Latina. Conforme evidenciado nos encontros bilaterais e nos memorandos que exigiam a abertura de escritórios comerciais na região, a política continental do Brasil buscou reforçar o compromisso assumido no Tratado de Montevidéu de criação de uma área de livre-comércio na América Latina para a criação de mercado comum, capaz de fomentar o desenvolvimento regional. O Governo brasileiro entendia que o pan-americanismo ultrapassara a fase jurídica e ingressara no estágio econômico, implicando que a integração continental deveria converter-se em instrumento de promoção da prosperidade para os países do hemisfério. Os relatórios do Itamaraty confirmavam o fundamento dessa aproximação comercial[86]. O Governo brasileiro almejou fortalecer o sistema interamericano, reiterando

incompletamente desenvolvidos da América, não existe uma alternativa para a união. Unidos, constituiremos uma das principais forças do mundo em que vivemos [...] desunidos, corremos o risco de vermos tornar-se inviável o nosso projeto nacional [...]". "Estudos, conferências e discursos de Francisco Clementino de San Tiago Dantas" *In Revista Brasileira de Política Internacional*. Set./dez. 1964.

[85] CERVO, Amado. "A política exterior da Argentina 1945-2000" *In* GUIMARÃES, Samuel P. (org.). *Argentina: visões brasileiras*. Brasília: FUNAG, 2000.

[86] San Tiago Dantas apresentara estudo que apontava crescimento econômico dos países latino-americanos de 3,55%, oferecendo grandes perspectivas de aumento das importações da região, e confirmava a decisão acertada de prioridade absoluta à América Latina. VIZENTINI, Paulo F. Idem, p. 178-180.

fidelidade aos princípios de autodeterminação dos povos, não intervenção e regime democrático representativo, e fazendo apelo para a manutenção de iniciativas como a OPA e a recém-criada Aliança para o Progresso, que previam o financiamento a projetos de desenvolvimento nos países latino-americanos como forma de inibir a intrusão de ideias estranhas no continente.

A partir da Presidência de João Goulart, previa-se que a ALALC traria não só benefícios intrazonais, em termos de aumento de produtividade, escalas de produção e comércio para os países latino-americanos, mas também ensejaria ação conjunta, a fim de que a defesa de produtos como o café, a carne, o trigo e a lã se tornasse não uma demanda individual, mas, sim, preocupação de toda a América Latina. A ALALC converter-se-ia num instrumento de coordenação comercial que transcenderia o plano regional, ao buscar tratamento equitativo para o acesso aos mercados dos países desenvolvidos de produtos básicos e manufaturados produzidos na região[87].

A desnuclearização da América Latina constituiu tema de interesse comum. Nos encontros com o Uruguai, a Bolívia, o México, o Chile e a Argentina, o Governo brasileiro buscou incluir a questão do desarmamento nuclear na agenda dos países latino-americanos. A iniciativa respondia a receios do Brasil, após a escalada de testes nucleares realizados pelos EUA, pela URSS e pela França no período 1961-1963, de que tais experiências pudessem ser reproduzidas na América Latina, envolvendo a região na corrida armamentista nuclear. Em abril de 1963, após entendimentos entre o Brasil e o México[88], os Presidentes do Brasil,

[87] Henrique Valle, Secretário-Geral das Relações Exteriores de maio a julho de 1963, compartilhava essa linha: "Mais do que um simples alvo de política econômica ou de ampliação de comércio recíproco, a integração das economias da zona pode constituir um elemento de ação na esfera mundial e fortalecer, portanto, nossa posição frente a terceiros países, tanto nos embates que vimos travando pela melhor consideração de nossos problemas econômicos, quanto até mesmo em atitudes políticas". *Revista Brasileira de Política Internacional*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, vol. 21, março de 1953, p. 14. Veremos os êxitos do uso da ALALC como instrumento de coordenação de política comercial nas negociações do Brasil no GATT e na criação da Organização Internacional do Café.

[88] Em carta enviada a João Goulart, em março de 1963, o Presidente do México, López Mateos, manifestou apoio à iniciativa do Brasil de proposta de desnuclearização na América Latina na XVII AGNU, e sugeriu a criação de um acordo com países da região que estabelecesse os compromissos com a eliminação de armas nucleares. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Idem.

da Bolívia, do Chile, do Equador e do México firmaram Declaração Conjunta pela qual se comprometiam a "não fabricar, receber, armazenar ou ensaiar armas nucleares ou artefatos de lançamento nuclear" e renunciavam coletiva e espontaneamente ao emprego de armas nucleares.

Os entraves à política continental, todavia, pulularam. Forças de esquerda e nacionalistas viam a Alpro com suspeita, temendo que o programa se convertesse numa intromissão estadunidense nos projetos internos nacional-desenvolvimentistas dos países latino-americanos. Setores de direita também mostravam-se insatisfeitos com o auxílio financeiro e técnico muito abaixo do volume desejado. A ALALC, por sua vez, revelava-se extremamente ambiciosa para o estágio das economias da região. Orientada pelos princípios de multilateralização e reciprocidade, a instituição caracterizava-se pelo unitarismo e pela inflexibilidade, ao prever uma liberalização comercial multilateral, descartando a possibilidade de acordos sub-regionais. Ainda que admitisse estatuto especial para os países de menor desenvolvimento relativo, a organização não supunha sistema integral de apoio a esses Estados que efetivasse o tratamento diferenciado. A ALALC esbarrava, ainda, na situação dos mercados e produtos latino-americanos, em grande parte concorrentes entre si, o que impedia a complementaridade necessária para a criação de mercado comum no longo prazo. A maioria dos Governos latino--americanos, por fim, enfrentava instabilidade política e econômica interna, o que dificultava a continuidade de suas políticas exteriores, particularmente, do compromisso com a liberalização comercial.

3.1.1.1.1. Cuba

No período da PEI, Brasil e Cuba mantiveram boas relações.

A aproximação de Jânio Quadros a Fidel Castro ocorreu antes mesmo da posse do mandatário brasileiro. Em março de 1960, o então candidato aceitara o convite do líder cubano para visitar a ilha caribenha. Naquele momento, o regime de Havana esforçava-se em granjear apoio dos Governos latino-americanos à sua política de autodeterminação[89]. Afonso Arinos, então deputado da UDN com indícios fortes de que ocuparia

[89] Fidel Castro também convidara o candidato da aliança PSD/PDT, Marechal Lott, que declinou o convite. LEITE BARBOSA, C. A. Idem, p. 59.

a chancelaria, recomendava a Quadros que demonstrasse "propósito de reintegrar Cuba no convívio continental, reaproximando Havana e Washington e firme posição ao lado do Ocidente democrático". Após a visita, Quadros declarou:

> *Vejo em Cuba o justo e poderoso anelo de um povo buscando a sua emancipação econômica e social [...] Cuba não reclama pressão nem justifica sanção de qualquer espécie. Cuba exige compreensão. Não se cuide de puni-la, mas de auxiliá-la: hostilizá-la no continente corresponderá seguramente a compeli-la a procurar ajuda externa e segurança fora do hemisfério*[90].

Em fevereiro, o Presidente Quadros rechaçou proposta dos EUA, formalizada na Missão do ex-Embaixador no Brasil, Berle Júnior, de participação militar brasileira numa intervenção armada em Cuba para afastar a influência comunista na ilha.

Entre fevereiro e março, o Embaixador Vasco Leitão da Cunha, Secretário-Geral do Itamaraty e ex-Chefe da missão diplomática em Havana, realizou duas visitas à ilha caribenha. Entregou carta a Fidel, na qual Quadros elogiava o anti-imperialismo do líder cubano, mas exortava-o a abandonar a influência soviética. O Presidente brasileiro argumentava que o comunismo era estranho à América Latina, e sugeriu que Cuba fosse neutra em relação aos EUA e aberta à URSS, sem criar com esta aliança formal, configurando um *modus vivendi* suscetível de garantir a integridade territorial da ilha. Declarava que o Brasil estaria disposto a ajudar Cuba a harmonizar suas relações com o continente e, em especial, com os EUA.

Quando da invasão da Baía dos Porcos, em abril, o Presidente Quadros manifestou "profunda apreensão" e reiterou a "decisão inabalável" de defesa dos princípios da autodeterminação dos povos e de absoluto respeito à soberania das nações[91].

Em 19 de agosto, em seu retorno da Conferência de Ministros das Finanças do Hemisfério Ocidental, em Punta del Este, o Ministro da

[90] FRANCO, Afonso Arinos de M. *Memórias*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1961-1976, vol. 2, p. 462. e LEITE BARBOSA, C. A. Ibidem p. 131-132.
[91] BARRETO FILHO, Fernando de Mello. *Os sucessores do Barão: relações exteriores do Brasil: 1912-1964*. São Paulo: Paz e Terra, 2001, p. 246.

Indústria, Ernesto "Che" Guevara, foi condecorado em Brasília por Jânio Quadros com a Grã-Cruz da Ordem do Cruzeiro do Sul, a maior comenda do Governo brasileiro. Quadros justificou o gesto como agradecimento à liberação de sacerdotes espanhóis pelo governo de Cuba e como demonstração do desejo de estreitar relações econômicas e culturais. Acresce que os resultados da reunião de Punta del Este prenunciavam a exclusão de Cuba da comunidade americana – porquanto a Aliança para o Progresso adotada formalmente na reunião não incluía aquele país no programa de assistência ao desenvolvimento da América Latina – e a concessão da honraria a Guevara serviria para balizar uma posição antagônica do Brasil[92].

Em fins de 1961, o Governo de Fidel Castro declarara-se socialista e as relações do Brasil com Cuba passariam a atrair atenção redobrada. Na VIII Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores Americanos, realizada em Punta del Este, em janeiro de 1962, o Brasil, juntamente com a Argentina, a Bolívia, o Chile, o Equador e o México, absteve-se da proposta dos EUA que excluiu Cuba da OEA. O Brasil rechaçou qualquer possibilidade de aplicação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR)[93] ao caso cubano. Em seu arrazoado, o Chanceler San Tiago Dantas demonstrou que o Tratado do Rio de Janeiro, que instituiu o TIAR, não considerava o estabelecimento de um regime político como caso de ataque armado ou agressão. Argumentou também que, dos pontos de vista político e jurídico, a expulsão de Cuba da OEA resultava ineficaz, pois não implicaria a transformação interna do regime cubano e impediria o confronto com os benefícios da prática das instituições livres. Ademais, transgrediria a norma jurídica, uma vez que a Carta dos Estados Americanos não continha artigo algum prevendo a expulsão de um de seus membros.

A posição do Brasil em relação a Cuba pode ser sintetizada na busca do equilíbrio entre a defesa do regime democrático e a luta pela preservação da integridade continental. De um lado, o Brasil manifestava a repulsa ao comunismo internacional, condenando a existência de ideologias estranhas dentro do sistema continental; de outro, defendia a não intervenção e a autodeterminação do povo cubano na busca

[92] LEITE BARBOSA, C. A. op. cit, p. 305-317.

[93] Assinado em setembro de 1947, o TIAR destinava-se a promover a defesa hemisférica contra agressões externas pelo princípio da segurança coletiva.

da independência política e econômica de seu país, argumentando que o melhor método de combate ao comunismo era a luta contra o subdesenvolvimento[94]. Em todo o período da PEI, o Brasil procurou colaborar para a pacificação continental, buscando solução conciliatória que aproximasse os EUA de Cuba. Inicialmente, o Governo brasileiro tentou impedir que a ilha caribenha se deslocasse para a esfera de influência soviética, o que tornaria a América Latina um palco da Guerra Fria[95]. Após Fidel Castro declarar-se socialista, em dezembro de 1961, o Governo brasileiro buscou, então, evitar a imposição de sanções diplomáticas, econômicas ou militares pelos EUA ao regime em Cuba, e assegurar condições que propiciassem o retorno da ilha à órbita dos países livres, com o fito de preservar a integridade territorial e a autodeterminação cubana, sem prejuízo da unidade americana e da democracia representativa.

Cabe mencionar, ainda, a dimensão interna das relações entre o Brasil e Cuba. No memorando preparado para o então candidato Jânio Quadros, Afonso Arinos afirmava que "[a] viagem do dr. Jânio Quadros a Cuba será muito mais um acontecimento da política interna brasileira do que da política externa continental. Com efeito, o que se impõe é preparar a vitória do candidato, e a viagem pode contribuir para ela"[96]. Se, por um lado, as relações com Cuba aumentavam a popularidade de Jânio Quadros junto a setores de esquerda, como classes médias e o Partido Comunista Brasileiro (PCB), por outro, indispunham o Presidente com setores de direita, como a União Democrática Nacional (UDN),

[94] "[O] que nos leva a condenar formalmente [...] qualquer pressão externa sobre o Governo cubano é o respeito [...] a um princípio [...] o da não-intervenção. Estados democráticos, como os Estados desse hemisfério, jamais aceitarão que a ingerência de uma potência estrangeira possa ser meio idôneo para modificar o regime político adotado por um povo [...] Qual o meio idôneo do qual esperamos que Cuba possa retirar forças para integrar-se na prática mais ortodoxa da democracia? Esse meio idôneo é a livre manifestação da vontade do povo cubano, do povo de qualquer país [...] A tanto se resume a posição brasileira, em relação ao Governo de Fidel Castro. Não há qualquer simpatia ideológica." "Estudos, conferências e discursos de Clementino San Tiago Dantas" *In Revista Brasileira de Política Internacional*. Rio de Janeiro: IBRI, set./dez. 1964, p. 465-466. Indício da postura brasileira contra o comunismo soviético no hemisfério foi a oposição do Brasil à entrada de Cuba na ALALC, em agosto de 1962, em vista da incompatibilidade do sistema cubano de economia planificada com o mecanismo americano de zona de livre comércio.

[95] FILHO, Afonso Arinos. Idem, p. 129-130.

[96] FILHO, Afonso Arinos. Ibidem, p. 128.

corroendo uma das bases de sustentação do mandatário brasileiro. A condecoração a "Che" Guevara acirrou a crise política interna. Em editoriais na Tribuna da Imprensa, o Governador do Rio de Janeiro, Carlos Lacerda, acusou a política exterior de destruir a unidade do continente americano, aproximando o Brasil da órbita da Rússia. Vozes dissidentes também se levantaram em quase todos os partidos, como no Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), com os Senadores Caiado de Castro e Lima Teixeira; na UDN, com Herbert Levy e Henrique Turner; no Partido Socialista Brasileiro (PSD), com Abelardo Jurema; no Partido Socialista; e no Partido Social Progressista. O Presidente da Ação Democrática Parlamentar, Deputado João Mendes, leu na Câmara manifesto no qual repudiava as ações do Governo que, a seu ver, reduziam o país ao ridículo[97].

No Governo Goulart, a questão cubana assumiu ares ainda mais dramáticos. Pouco antes da Conferência em Punta del Este de 1962, quatro ex-chanceleres publicaram nota no jornal "O Globo" favorável à expulsão de Cuba[98]. Após o voto do Brasil, o Chanceler San Tiago Dantas teve urgência em expor sua argumentação ao público, primeiro em cadeia nacional de rádio e televisão, e, depois, na Câmara dos Deputados, onde recebeu duras críticas. O apoio de segmentos como o Comando Geral dos Trabalhadores (CGT) e a União Nacional dos Estudantes (UNE) à política brasileira não era suficiente para contrabalançar oposição cada vez mais volumosa e articulada de meios políticos, alta cúpula das Forças Armadas e agremiações como o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD)[99] e o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES)[100], que criticavam a diplomacia brasileira por afastar o Brasil dos EUA, nosso principal parceiro econômico, político e militar, às custas de uma aliança com um país que se desligara do bloco continental ao abraçar a causa socialista.

[97] LEITE BARBOSA, C.A. Idem, p. 328-331.

[98] José Carlos de Macedo Soares, João Neves da Fontoura, Vicente Ráo e Horácio Lafer.

[99] O instituto foi fundado em maio de 1959, por Ivan Hasslocher, juntamente com empresários brasileiros e estrangeiros que, descontentes com o Governo JK, julgaram necessário organizar-se com o objetivo de combater o comunismo no Brasil e influir nos rumos do debate econômico, político e social do país.

[100] Organização de empresários do Rio de Janeiro e de São Paulo fundada oficialmente em fevereiro de 1962, para "defender a liberdade pessoal e da empresa, ameaçada pelo plano de socialização dormente no seio do governo João Goulart", por meio de um "aperfeiçoamento de consciência cívica e democrática do povo".

3.1.2. Plano mundial

3.1.2.1. África

A política africana deve ser compreendida como desdobramento da corrente nacional-desenvolvimentista, que aspirava à mundialização, com os objetivos de maior projeção política internacional e de ampliação de mercado. A intensificação das relações do Brasil com a África respondia aos anseios de diplomatas e intelectuais[101], segundo os quais o Brasil, por sua matriz cultural, teria vocação natural para a África, e por seus desequilíbrios estruturais internos e externos, deveria unir-se às novas nações do continente africano, a fim de formar frente unida de países periféricos em prol de uma plataforma internacional do desenvolvimento.

As primeiras iniciativas da política africana são tomadas em 1961. Naquele ano, criou-se a Divisão da África[102] no Ministério de Relações Exteriores para tratar exclusivamente das relações do Brasil com o continente africano. A partir de então, foi incluído, no Relatório do MRE, capítulo dedicado à África, que resumia a posição brasileira sobre aquele continente e as atividades desenvolvidas a cada ano.

Recém-eleito, o Presidente Jânio Quadros enviou o jornalista João Dantas em missão à Tunísia, com o objetivo de entregar mensagens ao Presidente Bourguiba e ao líder do movimento de libertação argelina, Ferhat Abbas, em que o mandatário brasileiro expunha sua intenção de estreitar relações com os novos países da África e fazia votos para que a Argélia se tornasse em breve uma república independente. Abbas qualificou Quadros de "le soleil de l'Amerique". Em abril, o Presidente expediu memorando em que solicitava a Afonso Arinos a manifestação de solidariedade, inclusive por rádio, ao Presidente General de Gaulle por

[101] Muitos dos quais com participação no Itamaraty, como o diplomata Adolpho J. Bezerra de Menezes, os estudiosos e professores do Instituto Rio Branco José Honório Rodrigues e Maria Yedda Linhares e o intelectual Cândido Mendes, coordenador-geral da assessoria técnica da Presidência da República durante o Governo Quadros. BEZERRA DE MENEZES, A. J. *O Brasil e o mundo ásio-africano*. Rio de Janeiro: GRD, 1960. ___. *Ásia, África e a política independente do Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1961. RODRIGUES, José H. *Brasil e África. Outro horizonte*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1961. MENDES, Cândido A. *Nacionalismo e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Estudos Afro-Asiáticos, 1963.

[102] Em 1976, A Divisão da África (DAF) sofrerá uma cisão, dando lugar à DAF-I e à DAF-II.

ocasião do levante militar em Argel contra a nova política metropolitana, favorável à independência do povo argelino[103].

Em março de 1961, em resposta ao primeiro despacho do Presidente com o Chanceler Arinos, um Grupo de Trabalho para a África foi constituído no Itamaraty com o objetivo de avaliar a possibilidade de criação de representações diplomáticas brasileiras nos novos Estados do continente africano e explorar medidas concretas para o desenvolvimento das relações políticas, comerciais e culturais entre o Brasil e a África. Com base no relatório do Grupo, foram abertos Embaixadas: Dacar (Senegal), Abidjã (Costa do Marfim), Lagos (Nigéria), Adis Abeba (Etiópia) e Acra (Gana), e Consulados em Luanda (Angola), Lourenço Marques (Moçambique), Nairóbi (Quênia), Salisbury (Rodésia do Sul) e Leopoldville (Congo). Em reciprocidade, Gana e Senegal instalaram embaixadas em Brasília, em 1962 – as primeiras embaixadas africanas na América Latina.

Em abril, o Presidente criou por decreto o Instituto Brasileiro de Estudos Afro-asiáticos (IBEAA), que previa concessão de bolsas de estudo para estudantes africanos do ensino médio e superior, intercâmbio de professores, programa de exposições e seminários e visitas de conferencistas.

O Brasil recebeu a visita do Ministro das Finanças do Gabão e de missões especiais de Camarões e da Nigéria. Em março, o Ministro Afonso Arinos compareceu às cerimônias comemorativas do aniversário da independência da República do Senegal e da posse do Presidente Léopold Senghor e assinou acordo cultural. Foi nomeado Embaixador em Acra, Gana, o jornalista e escritor Raimundo de Souza Dantas. Em

[103] Quadros justificou o comunicado como "decorrência das diretrizes fundamentais da nossa política externa, sobretudo no que respeita os princípios de autodeterminação dos povos, em geral, e das populações africanas, em particular". LEITE BARBOSA, C. A. Idem, p. 262-265. Na abertura da sessão legislativa, Quadros havia explicitado o incentivo à emancipação da nação africana. "Nenhuma satisfação maior para o Governo, no cenário mundial, do que ver aproximar-se o dia em que um povo de tanta significação do mundo islâmico, como é o argelino, atingirá a sua independência". No Governo Goulart, San Tiago Dantas também expressou claro apoio à causa argelina em seu discurso de posse: "Seu destino [Brasil] lhe impõe, assim, uma conduta firmemente anticolonialista e anti-racista. Nossas relações fraternais com Portugal, nossa amizade tradicional com a França, não nos impedem de tomar posição clara nas dolorosas divergências que, a propósito do colonialismo africano, se têm apresentado entre as Nações Unidas e aqueles países. Os dois Estados devem, no nosso entender, assegurar a autodeterminação a Argélia e de Angola". RBPI, dezembro 1961.

junho, o Brasil esteve representado pelo Deputado J. Coelho de Souza nas solenidades de independência de Serra Leoa, que visitou, em caráter oficial, Nigéria, Gana, Costa do Marfim e a República da Guiné, atravessando os territórios das Repúblicas do Togo e de Daomé.

Em maio, em missão, o Embaixador em Lisboa, Francisco Negrão de Lima, visitou Angola, e produziu extenso relatório sobre as colônias portuguesas naquele continente. Por ocasião dos festejos do primeiro aniversário da independência do Gabão, enviou-se Missão especial chefiada pelo Senador Vivaldo Lima Filho. Em dezembro, o Embaixador do Brasil no Cairo foi designado para comparecer às cerimônias de independência de Tanganica.

Em Memorando de 27 de julho, Quadros expediu série de instruções ao Chanceler Afonso Arinos, incumbindo-o de: elaborar um informativo, a ser distribuído, quinzenal ou mensalmente, na África; demonstrar inequívoco prestígio a determinados líderes africanos; criar um curso de línguas exóticas no Ministério; enviar clubes ou esportistas às nações africanas, em coodernação com o Conselhor Nacional de Desportos; e promover viagens da ESG aos países da África, em coordenação com o Ministério da Guerra. Foi determinado que o navio-escola Custódio de Mello, que tradicionalmente navegava o circuito europeu em sua primeira viagem de instrução com a turma de guardas-marinha, singrasse as costas ocidental e oriental africanas. O barco transportaria mensagens oficiais a todos os governantes dos países visitados, acompanhadas de condecorações e presentes. Seriam montados estandes no navio, exibindo produtos brasileiros, como eletrodomésticos, tecidos e veículos utilitários[104].

No Governo Goulart, inauguraram-se linhas marítimas especiais, ligando o Brasil ao continente africano para facilitar o intercâmbio comercial. Em agosto de 1962, o Ministro do Planejamento do Congo (Brazzaville), em visita ao Brasil, discutiu a pauta comercial dos dois países. Em fevereiro de 1963, o Ministro nigeriano do Desenvolvimento Econômico realizou viagem similar. Em janeiro de 1964, o Ministro da Agricultura do Quênia visitou o país para tratar de uma política comum na área de exportação de café.

[104] Devido a atrasos na preparação da mostra, a partida do Custódio de Mello só foi realizada em 16 de setembro, e o seu roteiro incluiu quinze portos nas duas costas africanas.

O adensamento das relações com os países africanos ampliava o perfil internacional do Brasil. O país colocava-se como "ponte entre a África e o Ocidente", nos termos de Jânio Quadros[105]. De um lado, a prevalência interna do regime democrático aproximava-o das potências ocidentais. De outro, aspirações mútuas em prol da paz internacional e do desenvolvimento econômico acercavam o Brasil dos povos africanos. Nos discursos, a defesa dos princípios da igualdade das raças, da autodeterminação dos povos, do anticolonialismo e da não intervenção figuravam como os principais elos políticos. A valorização dos preços dos produtos de base, o estímulo à industrialização e a promoção da justiça social, por sua vez, cimentavam a união econômica.

O discurso oficial brasileiro acentuava a identidade cultural comum dos dois povos, que reforçaria as credenciais de ponte do país. Construía-se uma imagem da sociedade brasileira forjada na comunhão da matriz ocidental com a herança histórica e cultural do continente africano, a ser projetada na África. Leite Barbosa sublinha que esse recurso de identidade etnocultural se revelava mecanismo útil para contrabalançar a exiguidade de meios financeiros e tecnológicos internos para a ação brasileira naquela porção quando comparada com o poder das antigas metrópoles[106]. As iniciativas de nomeação do escritor negro Raymundo de Souza Dantas a Embaixador em Acra e a criação do IBEAA refletem esse discurso culturalista[107].

A intensificação das relações do Brasil com a África também encerrava interesse interno. A ideia de o país possuir uma natural vocação africana era não só dirigida ao povo africano, mas também ao público brasileiro. Além da abertura de diversas representações permanentes e da designação pioneira de um indivíduo negro para ocupar a chefia de uma delas, o Presidente Jânio Quadros tinha sido o primeiro mandatário a conferir a um negro, o professor Milton Santos, a Casa Civil da Presidência. Além disso, havia escolhido como chanceler o político Afonso Arinos, cuja trajetória política marcara-se pela condenação e criminalização do racismo. No entendimento do Governo, tais

[105] Ou "elo ou traço de ligação entre o mundo afro-asiático e as grandes potências ocidentais", nos termos de Afonso Arinos, conforme discurso de posse.
[106] LEITE BARBOSA, C. A. Idem, p. 273.
[107] SARAIVA, J. F. Sombra. Idem, p. 89-96.

demonstrações de sensibilidade com a causa da miscigenação racial poderiam atrair o apoio de amplos segmentos da sociedade brasileira.

Afonso Arinos sintetizou essas dimensões ao afirmar que

> *Minha política africana [...] era fundada em dois propósitos. De um lado, eu sentia a possibilidade e até mesmo a relativa facilidade de construir um sólido prestígio brasileiro nos novos Estados negros. Demograficamente, o Brasil é um dos maiores, se não o maior Estado negro do mundo, e uma política de aproveitamento deste fator inafastável teria grandes resultados, tanto no prestígio do nosso país na comunidade africana (com vantagens para a nossa ação nas Nações Unidas) como no despertamento do interesse e do apoio das grandes massas brasileiras de sangue mestiço em relação à política externa do governo*[108].

Comparando o Governo Quadros com o Governo Goulart, notam-se nuances na política africana. Embora, nos discursos, os dois Governos se assemelhem no interesse de aproximar o Brasil da África, na prática, o Governo Quadros avançou na adoção de medidas, como a criação de missões permanentes e especiais e institutos culturais, a fim de intensificar as relações com países africanos. No Governo Goulart, não parece existir ação destacada nesses termos, salvo a circunavegação do navio-escola Custódio de Mello que, a rigor, havia sido determinada pelo Governo Quadros.

O foco do Governo Goulart residiu menos nas relações bilaterais do que na arregimentação do apoio africano para a formação de uma frente unida em prol de questões centrais da cooperação Sul-Sul. Como apontam José H. Brito Cruz e Luiz F. Ligiéro[109], enquanto o período Quadros priorizou temas políticos e de segurança, o período Goulart corresponde a uma fase da PEI mais voltada aos temas econômicos e à ação internacional para a defesa desses temas. Essa reorientação da política externa brasileira acompanhou a tendência mundial de importância crescente da questão do desenvolvimento. Como visto no capítulo anterior, o maior entendimento entre os EUA e a URSS,

[108] FRANCO, Afonso A. de Mello. Idem, p. 144.

[109] LIGIÉRO, Luiz Fernando. Idem. BRITO CRUZ, J. H. "Aspectos da evolução da Diplomacia Brasileira no Período da Política Externa Independente" *In* DANESE, Sergio (org) *Ensaios de História Diplomática do Brasil (1930-1986)* Brasília: Cadernos do IPRI, nº 2, 1989.

particularmente após a instalação do telefone vermelho ao final da crise dos mísseis de Cuba de 1962, preparava ambiente favorável à inclusão de temas que não os exclusivamente ligados à segurança na agenda internacional. Paralelamente, à medida que a onda de independência política ia se alastrando pelos continentes asiático e africano, os jovens países percebiam que o fim do jugo colonial não rompera os laços de dependência. Persistia a subordinação econômica efetiva, expressa na condição de subdesenvolvimento, impondo a eles a necessidade de articulação para a superação do problema. Além da nova configuração externa, a diplomacia brasileira no Governo Goulart passou a considerar que o incremento das relações econômicas com a África, prioridade no Governo Quadros, que entendia ser aquele um mercado potencial importante para as exportações brasileiras de manufaturados[110], não conviria, dado o baixo crescimento projetado para a região. Para San Tiago Dantas, após leitura de relatório interno do MRE, o Brasil deveria direcionar suas vendas aos mercados da América Latina, dos EUA e do bloco socialista, pois esses países, ao contrário dos Estados africanos, tendiam a exportar mais do que importar, dispondo das divisas necessárias para custear suas compras internacionais[111].

O Brasil deveria traduzir as aspirações e os interesses comuns em ações concretas, particularmente no cenário internacional. De 1950 a 1962, vinte e sete países africanos haviam-se tornado independentes, contribuindo para exceder o número de Estados do Sul aos do Norte no sistema ONU. Na leitura oficial, o Brasil poderia tirar proveito da vantagem numérica dos países em desenvolvimento para aumentar o poder de barganha nas negociações internacionais, com ênfase no tema

[110] No artigo publicado na *Foreign Affairs*, o Presidente declarava: "Atualmente, o crescimento industrial de meu país garante aos africanos uma importantíssima fonte de suprimentos, que poderia mesmo servir como base de acordos para unir os nossos respectivos sistemas de produção [...] É preciso levar ao conhecimento do mundo o fato de que o Brasil está aumentando intensivamente sua produção, com vistas não apenas ao mercado doméstico, mas especificamente procurando atrair outras nações. De um ponto de vista econômico, a divisa de meu Governo é 'Produzir tudo, porque tudo que for produzido é comerciável'." Essa intenção ficou evidente na exposição flutuante do navio-escola Custódio de Mello. QUADROS, J. "Brazil`s New Foreign Policy" *In* Foreign Affairs, 40, outubro de 1961, p. 25-28.

[111] "Deixemos de lado certas áreas onde as nossas possibilidades não parecem grandes. A África, por exemplo. Seu índice de crescimento será de 3,44, inferior à média global, e a África tem tendência para endividar-se (devido a seu déficit comercial)". VIZENTINI, J. P. F. Idem, p. 178-180.

da estabilização e a valorização dos preços internacionais dos bens primários. O Governo brasileiro buscou firmar com os africanos acordos internacionais centrados em produtos de base e apoiou a criação da Aliança dos Países Produtores de Cacau, em Abidjã, e a Organização Internacional do Café, com sede em Londres, ambas em 1962.

A relação com o Senegal constituiu exemplo da prevalência dos temas políticos e culturais sobre os temas econômicos no Governo Quadros. Conforme visto, em abril de 1961, a missão de Afonso Arinos ao Senegal revestia-se de especial importância política: tratava-se da primeira viagem de um ministro brasileiro à África[112], e tinha como tarefa a instalação da Embaixada brasileira, um ano após a independência do país. O tema da conversa entre Afonso Arinos e Léopold Senghor, todavia, limitou-se a contatos literários e acordos culturais. Em que pese a importância do tema, particularmente dada a produção literária do Presidente Senghor e o seu comprometimento com a francofonia, nada de significativo foi tratado com relação à posição do Senegal de apoio às negociações para a assinatura do acordo Mercado Comum Europeu – países africanos associados, que afetava os interesses econômicos brasileiros[113].

Constrangimentos de toda sorte tolheram o maior êxito na execução da política africana. Um deles refere-se à carência de recursos humanos e materiais. Chefes de Missão indicados para as novas representações na África, ao assumirem suas funções, constataram que não havia infraestrutura necessária para o funcionamento dos postos[114]. Mesmo o discurso culturalista teve suas limitações, como deixava antever o comentário irônico de Nkrumah que "a melhor prova da integração racial brasileira seria a indicação de um embaixador negro para países brancos"[115]. Na administração Goulart, as negociações para o acordo de

[112] E viria a ser única viagem internacional oficial do Chanceler.

[113] Previsto no tratado constitutivo da CEE, e firmado em 1963, o acordo Lomé concedia vantagens comerciais a ex-colônias africanas. Nas sessões do GATT, o Senegal, que viria a integrar o acordo em 1963, mostrava-se veementemente contra a proposta do Brasil, em conjunto com países americanos e outros africanos, de extensão do tratamento preferencial do MCE a todos os países do Sul. Veremos mais detidamente essa parte no item comércio e desenvolvimento. J. Honório Rodrigues creditou os parcos resultados da missão à "alienação de uma e de outra parte". RODRIGUES, José H. *Brasil e África. Outro horizonte*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982, p 304-305.

[114] Sombra Saraiva cita as queixas de Raymundo Souza Dantas e Rubem Braga, em Marrocos. SARAIVA, J. F. Sombra. Idem, p. 72-73.

[115] SARAIVA, J. F. Sombra. Idem, p. 90.

Lomé dificultaram a formação de uma frente coesa contra as políticas discriminatórias do MCE (Mercado Comum Europeu). No aspecto doméstico, a política externa atraía críticas da UDN, que acusava-a de acenar com regimes de tendência socialista na África e deixar-se levar por uma "aventura negativa" na África subsaariana; e da ESG, para quem o país deveria retomar a linha americanista, preferindo presença conjunta do Brasil e dos EUA na costa atlântica africana[116].

3.1.2.2. Ásia

O continente asiático foi mencionado em ambos os Governos Quadros e Goulart como área com a qual o Brasil deveria buscar maior aproximação. O Presidente Quadros declarou que "as possibilidades de relações comerciais entre o Brasil e o Oriente são praticamente terra incógnita [...] A China, Coreia, Indonésia, Índia, Ceilão e todo o sudoeste da Ásia abrem espaço para o desenvolvimento de nossa produção e empreendimentos comerciais [...]". Na Mensagem ao Congresso Nacional, em 1963, João Goulart expôs que

> *o continente asiático, exceto o Japão, constitui campo ainda inexplorado pela diplomacia brasileira. Deve-se acelerar os estudos com vistas à extensão da rede de representação brasileira na Ásia. Pretende-se ainda enviar uma missão de caráter comercial, a fim de estabelecer um intercâmbio regular entre o Brasil e os países asiáticos.*

A Indonésia e a China foram os países priorizados. Em maio, o Presidente da Indonésia, Achmad Sukarno foi o primeiro chefe de Estado a visitar Brasília como capital federal. Na Declaração Econômica Conjunta, os dois países comprometeram-se a fomentar o comércio bilateral e a coordenar uma política econômica comum no plano mundial, de defesa dos preços e mercados de produtos primários[117]. Em setembro, foi inaugurada linha de transporte marítimo entre o Rio de Janeiro e Jacarta.

[116] Algumas vozes do PTB mostraram-se favoráveis à política brasileira. SARAIVA, J. F. Sombra. Idem, p. 68-70.
[117] Coleção de Atos Internacionais, Seção de Publicações do MRE, Departamento de Imprensa Nacional, 1963, nº 461 a nº 480, nº 478.

À República Popular da China foi dedicada grande atenção. Em maio de 1961, o Brasil recebeu a visita de missão comercial chinesa, interessada na indústria de couros e no potencial de produção soja no Rio Grande do Sul. Em agosto de 1961, o Vice-Presidente J. Goulart chefiou missão comercial à República Popular da China, ocasião na qual manteve encontros com Mao Zedong e o Vice-Presidente Tung Bi-Wu, sendo o primeiro vice-presidente de um governo latino-americano a visitar o país após a vitória da Revolução. Assinou-se ajuste entre o Banco do Brasil e o Banco Popular da China, para disciplina do intercâmbio comercial entre os dois países, estimado em US$ 28 milhões. Em dezembro de 1962, o Brasil concluiria acordo de comércio com a China. Em 1963, foi autorizada a abertura de um escritório comercial chinês no país.

No plano multilateral, a posição brasileira com relação à China consistia na defesa do exame da questão de inclusão do país na ONU. Não se esposava a admissão direta do país no seio da organização, mas, sim, a análise desse tema na agenda dos trabalhos das Nações Unidas. Em fevereiro de 1961, Afonso Arinos anunciou, em entrevista à imprensa nacional, que o Brasil era favorável à discussão da entrada da China comunista na ONU. San Tiago Dantas fundamentou a posição brasileira na preocupação com a manutenção da paz mundial. Argumentou que a discussão do tema na AGNU obrigaria a China comunista a vincular-se aos propósitos e princípios da ONU[118]. Tratava-se de mudança na orientação da política exterior brasileira, que, até então, votara contra a proposta. O interesse comercial também parece ter informado a posição brasileira. Conforme visto, no período da PEI, inúmeras iniciativas foram realizadas para incrementar o comércio entre o Brasil e a China, composto por café, cacau e derivados, madeira, bens industriais de consumo, pelo lado das exportações brasileiras; e máquinas, ferramentas, perfuratrizes, carvão, chumbo, pelo lado das exportações chinesas[119].

[118] "Como poderia uma nação, cônscia de suas responsabilidades e sabendo o que significa uma comunidade das proporções da China continental, armada e em condições de armar-se ainda mais, fora dos quadros das Nações Unidas, concordar indefinidamente em que esse assunto não fosse sequer examinado", interpelações DANTAS, San Tiago. Idem, p. 464. No discurso de posse, o Chanceler manifestara apoio à causa chinesa: "[F]avorecemos a discussão da representação chinesa que, apesar de sua indiscutível importância, vem sendo evitada há muitas sessões".

[119] Podemos, ver no artigo de Jânio Quadros, uma referência implícita ao aspecto comercial

3.1.2.3. Movimento Não Alinhado

A posição brasileira nos dois Governos em relação ao Movimento Não Alinhado pode ser compreendida nos quadros de uma política autônoma, que agia consoante os interesses brasileiros, sem prejuízo dos compromissos americanos e ocidentais. Se, de um lado, aproximava-se das reivindicações do Movimento Não Alinhado (MNA), como a busca de uma política independente fundada na coexistência pacífica e no não alinhamento e o apoio aos movimentos de libertação nacional, por outro, o engajamento brasileiro encontrava seus limites no sistema interamericano e nas relações com os EUA. Os critérios de abstenção de qualquer aliança militar coletiva nos quadros dos conflitos entre as grandes potências e de rechaço de qualquer aliança bilateral com uma grande potência, acordados na Conferência de Belgrado em 1961 como qualificadores de países não alinhados, não poderiam ser aplicados ao caso brasileiro, tendo em vista a adesão do país ao TIAR e a manutenção de vínculos com o bloco ocidental, como a democracia representativa.

Além do impedimento de origem, parecia inconveniente a integração ao bloco neutralista, porque, na visão dos formuladores e executores da política externa, o país deveria praticar uma ação independente, que tivesse liberdade de movimento na política internacional e não fosse atrelada às determinações de um bloco de países cujo desenvolvimento histórico, político e cultural diferia substancialmente do nosso[120]. O

em relação à questão da representação da China. Depois de expor a necessidade de ampliar mercados para as exportações brasileiras, o Presidente afirma que o Brasil apoiaria a inclusão do tema na ONU, argumentando que "essa posição inicial terá, no seu devido tempo, suas conseqüências lógicas".

[120] Em exposição ao Senado Federal em 6 de junho, Afonso Arinos esclarecia que: "A nossa política é independente mas não neutralista, principalmente porque, na minha opinião, o neutralismo é uma forma de engajamento. [...] [O] neutralismo representa, sem dúvida, com todas as vantagens, com toda a importância desta ação, um determinado tipo de ação, que não é omissão, mas é, isto sim, influência e intervenção, dentro de um determinado quadro de estrutura interna, nacional, e de perspectivas externas, ou internacionais [...] Nossa posição, portanto, não é de neutralidade, senão de independência." FILHO, Afonso Arinos. Idem, p. 231-232. E, para San Tiago Dantas, "a independência é mais que o neutralismo, porque não é sequer uma posição comprometida com essa obrigação, muitas vezes egoísta de guardar o meio-termo. A independência é, acima de tudo, aquela posição que não se curva aos interesses de um bloco nem de outro, que não deseja ver sua conduta internacional predestinada por uma aliança ou já decidida por afinidades políticas consideradas, de modo sistemático, irreconciliáveis". A política neutralista é "sistemática e perde flexibilidade, ao passo que a política independente é flexível e construtiva".

Brasil deveria, assim, apoiar o MNA, devido à ampla coincidência de interesses, sem enquadrar-se na sua postura neutralista.

Na reunião preparatória da I Conferência do Movimento Não Alinhado, no Cairo, em junho de 1961, o Brasil enviou como observador o Embaixador Araújo Castro[121]. Em setembro, Afonso Arinos representou o Brasil como observador. Em setembro de 1963, o Brasil recebeu a visita do Presidente da República da Iugoslávia, Joseph Tito, [122] ocasião na qual foi criada Comissão Mista Permanente para o incremento do intercâmbio comercial e a cooperação econômica. Em entrevista coletiva concedida à imprensa, destacou-se a importância da coexistência pacífica e do Tratado de Moscou de proscrição parcial das experiências nucleares.

3.1.3. Plano multilateral

3.1.3.1. Antirracismo e África do Sul

O Brasil condenou o *apartheid*, mas mostrou-se contra a aplicação de sanções, sob a defesa do princípio da não intervenção. Na XVI Assembleia Geral da ONU (AGNU), Afonso Arinos afirmara que "[o] Brasil deplora as sobrevivências de racismo em vários pontos do mundo, principalmente na África do Sul [...] Apoiaremos todas as iniciativas das Nações Unidas que visem a pôr cobro à discriminação racial em qualquer parte do planeta"[123]. O Brasil aprovou projeto da Índia, do Ceilão e da Malásia na AGNU, em 1961, que condenava com veemência a política de *apartheid* do Governo de Pretória e solicitava conduta em consonância com os princípios da Carta. Na votação da resolução 1761 da AGNU, de 1962, que propunha a adoção de medidas retaliatórias, como rompimento de relações diplomáticas,

[121] Pelo memorando nº 146 de 31 de maio, o Presidente Quadros determinou a Afonso Arinos que convidasse o Secretário-Geral para observador no Cairo, pois queria que o país fosse representado por funcionário de alta hierarquia. Nesta data, entretanto, Vasco Leitão era demitido do cargo devido a problema surgido com a missão João Dantas e, no mesmo dia, outro memorando solicitava designar como observador João de Araújo Castro, ministro-conselheiro da Embaixada em Tóquio. LEITE BARBOSA, C. A. op. cit, p. 213.

[122] Além de Sukarno e Tito, no Governo Quadros, Nehru, Nasser e Nkrumah haviam sido convidados a visitar o Brasil.

[123] Em seu discurso de posse, San Tiago Dantas pronunciara identicamente que "o anticolonialismo leva ao antirracismo. O Brasil deplora, assim, as sobrevivências do racismo em vários pontos do mundo, principalmente na África do Sul, onde a questão atinge dimensões trágicas [...]".

fechamento dos portos aos navios da União Sul-Africana e boicote aos produtos sul-africanos, absteve-se. Em agosto de 1963, o Brasil votou a favor de resolução do Conselho de Segurança da ONU (CSNU) que condenava a política de *apartheid* e de discriminação da União Sul-Africana. Rejeitou, no entanto, a inclusão de parágrafo em que era pedido o bloqueio econômico das mercadorias sul-africanas.

O princípio da não intervenção foi invocado como argumento de oposição às sanções. O Governo brasileiro entendia que a pressão da opinião pública internacional seria suficiente para sufocar o regime de discriminação racial na África do Sul, não sendo conveniente a aplicação do capítulo VII da Carta da ONU. Para Sombra Saraiva, o comércio também inibiu a chancela brasileira à adoção de sanções contra o regime de Pretória. Ao final da PEI, a África do Sul consumia cerca de metade de todas as exportações brasileiras ao continente africano.

3.1.3.2. Descolonização e África portuguesa

A posição brasileira em relação à África portuguesa era informada, de um lado, pela postura anticolonialista e, de outro, pelos compromissos assumidos com Portugal. Essa dualidade parece explicar os recuos e avanços da política externa em relação à independência da África lusitana.

Nos pronunciamentos, o Governo brasileiro manifestava-se a favor da descolonização. Na abertura da XVI AGNU, Afonso Arinos lançou firme defesa dos princípios da independência e autodeterminação. Afirmou que o movimento de libertação dos povos coloniais não retrocederia e que o Brasil sempre auxiliaria os países africanos nesse justo esforço. Na XVII AGNU, Afonso Arinos reiterou a política brasileira anticolonialista ao afirmar que o Brasil, pela sua formação étnica e histórica e tradição política e cultural, era uma nação profundamente anticolonialista. "Nada pode nos desviar dessa linha de ação [...] e faremos [...] o que estiver ao nosso alcance para assegurar o fim dos últimos vestígios do colonialismo". Na XVIII AGNU, em 1963, Araújo Castro afirmou que o Brasil repudiava toda forma de colonialismo político, econômico ou policial.

Pelo Tratado de Amizade e Consulta, firmado no Rio de Janeiro, em novembro de 1953, Brasil e Portugal haviam concordado em que "consultar-se-iam sempre sobre os problemas internacionais de manifesto

interesse comum". Como aponta Rodrigues, ao firmar o convênio de 1953, o país impôs-se dificuldades ao exercício diplomático, condicionando a tomada de qualquer decisão internacional acerca das dependências coloniais lusitanas a um entendimento prévio com o Estado português[124].

Uma das primeiras manifestações duais da política brasileira com relação à África portuguesa pode ser vista nas instruções às missões especiais no Governo Quadros, em que se acentuava a orientação anticolonialista do Governo, mas se condicionava a implementação dessa política na África a um entendimento prévio com Portugal[125]. Exemplos do recuo da política brasileira foram a viagem de Afonso Arinos à África, que se encerrou com uma escala final em Lisboa, e a Missão de Negrão de Lima a Angola, que findou com o Embaixador brasileiro tecendo elogios à empresa colonial portuguesa.

Em 1961, havia grande expectativa em relação ao voto do Brasil na XV AGNU. Na primeira parte, o país havia apoiado a Declaração de Garantia de Independência dos Países Coloniais, reafirmando o princípio da autodeterminação dos povos, e votado a favor da inclusão da questão de Angola na agenda da segunda parte da reunião. Esperava-se que o Brasil fosse apoiar a independência das províncias ultramarinas[126]. A posição brasileira na reunião frustrou as expectativas. O Brasil absteve-se da votação sobre aprovação de projeto de vinte e três países afro-asiáticos

[124] RODRIGUES, J. H. Idem, p. 385. Sombra Saraiva explica que a atitude parece ter sido motivada menos por questões políticas e econômicas do que pelo aspecto cultural, imbuído da ideia da comunidade luso-brasileira. SARAIVA, J. F. Sombra, op. cit.

[125] Despacho do Chanceler Afonso Arinos: "A menos que Portugal manifeste o propósito sério e inequívoco de procurar solução imediata e adequada para o problema, creio que o Brasil deve desligar-se de uma política que não se coaduna com a firme orientação anticolonialista do governo de Vossa excelência. Mas, para isso – peço licença para repetir – torna-se indispensável uma conversa prévia com Portugal." Resposta de Jânio: "Inteiramente de acordo com o ofício de Vossa Excelência. O Brasil não se ligará à política colonialista de Portugal na África. [...] [C]onvém Vossa Excelência chegar por aquela capital para conversações que esclareçam nossa posição nessa matéria, cujo conteúdo político em nada diminui nosso apreço, nosso respeito e a nossa solidariedade ao povo desse país." FILHO, Afonso Arinos. Op. cit, p. 200-201.

[126] Conforme expunha em ofício, em 23 de março, o chefe da Missão do Brasil junto à ONU, Embaixador Ciro de Freitas Vale, "A teoria portuguesa, segundo a qual suas colônias constituem "províncias ultramarinas", é uma ficção jurídica, pois, em verdade constituem [...] colônias típicas. [...] [R]eceio que o Brasil, depois do voto e da declaração, na primeira parte da Assembléia Geral, a favor da resolução sobre eliminação do colonialismo, e depois das declarações de Sua Excelência o Presidente Jânio Quadros sobre o colonialismo em geral, não possa abster-se ou votar contra uma resolução baseada nos princípios da Carta". FILHO, Afonso A. Idem, p. 202-203.

para constituição de comitê encarregado de avaliar a situação angolana e que solicitava ao governo de Portugal "medidas imediatas para transferir todos os poderes aos povos destes territórios, sem nenhuma condição de reserva [...] a fim de lhes permitir uma independência e liberdade completas". A delegação brasileira propôs que, em lugar de um comitê, fosse solicitado a Portugal envio de subsídios sobre os acontecimentos em Angola[127].

Em setembro de 1961, o Brasil votou pela resolução que criava uma Comissão de sete membros destinada a coligir informações sobre a situação dos territórios sob administração portuguesa. O voto brasileiro, previamente anunciado ao Governo português, foi formulado com reserva da palavra "condena" na expressão "condena o contínuo não cumprimento por Portugal da obrigação de prestar informações", havendo o Chefe da Delegação, Sen. Afonso Arinos, fundamentando-o na inalterável vinculação de amizade entre os dois povos. No discurso de abertura da XVI AGNU, Afonso Arinos declarou, a respeito de França e Portugal, que "os dois Estados devem, a nosso entender, assegurar a autodeterminação da Argélia e de Angola". Em janeiro de 1962, a delegação brasileira fez apelo ao Governo português para que aceitasse a marcha natural da história e reconhecesse o direito do povo angolano à autodeterminação. No curso da Assembleia, o Brasil votou a favor da resolução 1742, que exortava a criação de instituições políticas livres em Angola e a transferência de poder para o povo angolano. Em dezembro daquele ano, o Brasil absteve-se das votações da resolução 1807, que condenava Portugal por suas atitudes contrárias à Carta das Nações Unidas, e da resolução 1808, que criava um programa técnico de auxílio às colônias portuguesas na África. Em julho de 1963, o Brasil apoiou

[127] Afonso Arinos instruíra o Embaixador Ciro de Freitas, em 29 de março: "O Presidente da República, após haver examinado detidamente, comigo, o problema de Angola, entende que a orientação do Brasil decorre, de um lado, da firme posição anticolonialista do governo e, de outro, dos compromissos internacionais e dos vínculos de natureza especialíssima que unem o Brasil a Portugal. Decidiu, portanto, que Vossa Excelência deverá abster-se na votação da proposta sobre a matéria. Fundamentará o Brasil o seu voto no dever de ultimar as conversações com Portugal, nos termos do Tratado de Amizade e Consulta". Idem, p. 203. Conforme expôs na Câmara, em julho, "A questão da abstenção foi condicionada à conjuntura política transacional, devido à existência de compromissos, de posições anteriores". Ibidem, p. 213. Ver também BARRETO FILHO, Fernando de Mello. *Os sucessores do Barão: relações exteriores do Brasil: 1912-1964*. São Paulo: Paz e Terra, 2001, p. 245.

projeto de resolução do CSNU que convidava Portugal a reconhecer imediatamente o direito à autodeterminação e à independência dos seus territórios ultramarinos[128].

Em resumo, a posição brasileira era claramente a favor da descolonização, mas preconizava a participação de Portugal no processo, e opunha-se à simples condenação daquele país na ONU, em respeito às vinculações especiais com o Estado lusitano. Esses dois lados explicam as flutuações, os movimentos "ziguezagueantes", nos termos de Sombra Saraiva, da PEI em relação à África portuguesa. A oposição interna à defesa da descolonização da África lusa provinha de organizações portuguesas, sobretudo no Rio de Janeiro, da imprensa e de *lobby* no Congresso, da combatividade da diplomacia portuguesa e da persistência da ideia de comunhão espiritual, transmutada em lusotropicalismo, difundida por intelectuais influentes, como Gilberto Freyre[129]. Em suas memórias, Afonso Arinos sintetizou os constrangimentos a essa política.

> *Era uma fatalidade que tínhamos de enfrentar, fatalidade agravada pelos interesses de dinheiro, que mobilizavam contra nós grandes órgãos da imprensa carioca, ligados ao poder econômico da "colônia"; pela rotina do sentimentalismo congratulatório, que propicia a elementos de nossa elite festas, viagens e condecorações; e, também, pela ação enérgica, multiforme, eficaz, da diplomacia portuguesa (muito superior à nossa*

[128] José Calvet de Magalhães mostra que o Brasil ainda tentou buscar um entendimento com Portugal, chegando a sugerir a adoção, pelo Governo português, de um calendário de libertação. MAGALHÃES, José C. *Breve história das relações diplomáticas entre Brasil e Portugal*. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 105-106.

[129] Na década de cinquenta, após viagem às províncias ultramarinas a convite de Salazar, Freyre desenvolveria o conceito de lusotropicalismo, como elo ligando os territórios de colonização portuguesa. FREYRE, Giberto. *Aventura e rotina: sugestões de uma viagem à procura das constantes portuguesas de caráter e ação*. RJ: José Olympio, 1980. Ainda que enfoquem o Governo Kubitschek, as observações de Williams Gonçalves parecem válidas para a identificação dos principais constrangimentos à política brasileira no período: "o lusismo dos intelectuais de grande projeção nacional; a ação dos diplomatas ligados à antiga política; o conservadorismo da imprensa, onde a diplomacia portuguesa se movimentava com desenvoltura; a indiferença geral quanto à situação das colônias africanas, onde se acreditava que Portugal tinha um comportamento exemplar; a forte ação da comunidade de imigrantes portugueses junto às figuras influentes do governo". GONÇALVES, Williams da S. *O realismo da fraternidade – As relações Brasil – Portugal no Governo Kubitschek*, Tese de doutoramento. Universidade de São Paulo, 1994, p. 284.

em vários aspectos), diplomacia orientada inflexivelmente pelo velho ditador lusitano[130].

3.1.3.3. Desarmamento e desenvolvimento

A posição brasileira consistiu na defesa do desarmamento gradual e completo, inspeção e reconversão econômica. Conforme expôs San Tiago Dantas na Conferência do Comitê das 18 Nações sobre o Desarmamento[131], em março de 1962, o Brasil exortava as potências a reduzirem progressivamente o *quantum* de armamentos nucleares, e que esse processo fosse submetido a um monitoramento internacional eficaz. Propunha que os recursos destinados a propósitos belicistas fossem redirecionados a fins desenvolvimentistas. Para a diplomacia brasileira, a corrida armamentista comprometia não só a paz internacional, mas também os esforços por maior desenvolvimento econômico, ao drenar os recursos das grandes potências. Urgia, pois, converter os recursos então mobilizados para o tema da segurança a uma organização internacional para a eliminação da miséria e ao combate à desigualdade econômica entre os Estados.

O Brasil propunha também a suspensão das experiências com armas nucleares. Para o país, a imediata proibição de testes nucleares, por meio de tratado, e a submissão a controle internacional seria o primeiro passo para a geração de confiança entre os dois condomínios de poder. Na Conferência do Desarmamento, em Genebra, em abril de 1962, o Delegado do Brasil na ONU, Afonso Arinos, apresentou a Declaração das Oito Potências "não alinhadas" (além do Brasil, Mianmar, Etiópia, Nigéria, Índia, República Árabe Unida e Suécia) contra as explosões atômicas. No documento, os países faziam apelo pela consecução de acordo prevendo o banimento dos testes nucleares e sugeriam o estabelecimento, por meio de convênio, de um sistema de observação permanente e de controle efetivo em bases científicas e apolíticas. Nas sessões de março, julho e agosto de 1963, o Brasil propôs a criação de um Tratado Parcial sobre Proscrição de Experiências Nucleares na atmosfera,

[130] FRANCO, Afonso A. de Mello. Idem.

[131] O Comitê havia sido criado pela resolução 1722, na XVI AGNU, baseado na proposta dos EUA e da URSS. O Brasil e o México foram os únicos países latino-americanos escolhidos pela AGNU para integrar o Comitê.

sob a água e no espaço cósmico, que seria firmado em Moscou em agosto de 1963.

Outro ponto defendido pelo Brasil era o da desnuclearização de determinadas zonas do mundo, a fim de mostrar que países que não dispunham de armamentos nucleares repeliam o armamento atômico e não desejavam sofrer as suas consequências. Na XVI AGNU, em 1961, o Brasil votou a favor da resolução 1652, projeto de origem africana, que considerava a África zona desnuclearizada. Na XVII AGNU, o Brasil apresentou projeto de resolução, com a posterior assinatura da Bolívia, do Chile e do Equador, para tornar a América Latina zona livre de armas nucleares por decisão dos próprios países da região[132].

Em visita ao Brasil, o Secretário-Geral da ONU, U Thant, ressaltou o papel do Brasil na "contribuição no campo econômico e social", e após mencionar os esforços empreendidos pela delegação brasileira na Conferência sobre o Desarmamento, chegou a afirmar que o país "figura como uma das vozes mais destacadas da Assembleia".

3.1.3.4. Comércio e desenvolvimento

Em todos os discursos na ONU, o Brasil fez alusão à separação Norte x Sul, sobreposta à cisão ideológica Leste x Oeste, e defendia que o hiato econômico-social entre os países só poderia ser superado por meio do auxílio eficaz dos Estados desenvolvidos. O Brasil apoiou o lançamento da "Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento Econômico", proposta pelo secretário-geral da ONU, U Thant. No discurso da XVII AGNU, em 1962, a delegação brasileira afirmou:

> *Notamos com satisfação que os meios e métodos de ação propostos baseiam-se em conceitos e objetivos que têm sido persistentemente advogados pelos países subdesenvolvidos e constituem como um todo um corpo de doutrinas que não é apenas realista, mas inseparável da observação justa dos princípios gerais da Carta.*

[132] "Estudos, conferências e discursos de Francisco Clementino de San Tiago Dantas" *In Revista Brasileira de Política Internacional*. Set./dez. 1964, p.488.

Entre o conjunto de conceitos e objetivos em prol do desenvolvimento, três mereceram maior atenção da PEI: a industrialização, a assistência técnica e financeira aos países do Sul e o comércio internacional. O Brasil apoiou a criação de uma agência de desenvolvimento industrial dentro do sistema ONU e atuou em prol de um sistema de patentes que permitisse transferir o conhecimento tecnológico aos países subdesenvolvidos[133]. A delegação brasileira defendeu maior mobilização de capitais aos países do Sul. Na XVIII AGNU, Araújo Castro propôs o estabelecimento de um Fundo de Capital das Nações Unidas para a concessão de empréstimos a juros baixos e doações diretas, em que todos os países membros tivessem igual poder decisório, independentemente de sua contribuição financeira. Previa-se que parte dos recursos, ou mesmo a totalidade desse fundo, adviria dos capitais liberados com o desarmamento geral e completo e, enquanto isso não ocorresse, poderia advir de uma percentagem das despesas militares dos países[134].

A delegação brasileira dedicava boa parte de seus discursos ao comércio. A PEI julgava que o comércio poderia converter-se em instrumento primordial para a promoção do desenvolvimento econômico dos países do Sul, tanto por meio da expansão das tradicionais exportações de produtos primários, como pela diversificação da pauta exportadora, o que geraria condições para uma nova divisão internacional do trabalho. Para que o comércio viesse a assumir essa função, todavia, fazia-se necessário reformular a estrutura vigente. O principal ponto do Brasil nas sessões do GATT foi a condenação da política comercial adotada pelos países desenvolvidos, sobretudo os países membros do Mercado Comum Europeu (MCE). Na visão brasileira, a política europeia contrariava os objetivos da Década do Desenvolvimento. O Brasil avaliou perdas em sua receita de exportação da ordem de US$ 100 milhões, em virtude de barreiras tarifárias e não tarifárias, como subsídios e quotas de importação impostas pelo MCE a produtos primários. Na XIX Sessão, em novembro de 1961, o Brasil, que ocupava a presidência das Partes

[133] Em 1961, o Brasil apresentou projeto na XVI AGNU, aprovado por ampla maioria, que declarava que as patentes estrangeiras criavam mais dificuldades do que oportunidades para os países subdesenvolvidos. Ver CERVO, Amado L. "A política multilateral brasileira" *In* CERVO, Amado L (org.) *O Desafio Internacional*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994, p. 80.

[134] Desde, pelo menos, 1960, o Brasil apoiava a criação de um Fundo Especial de Desenvolvimento Econômico. Ver Idem.

Contratantes, coordenou ação conjunta dos países americanos membros do GATT no sentido de demonstrar não apenas a incompatibilidade do Tratado de Roma com os termos do GATT – em especial a Tarifa Externa Comum (TEC) negociada pela CEE –, mas também a discriminação que representava para os países produtores não associados. Produtos como café, cacau, manteiga de cacau e castanha-do-pará, oriundos de países fora dos acordos de Lomé, eram taxados em 16%, 9%, 22% e 5%, respectivamente, ao passo que, se fossem originários daquele conjunto, teriam acesso ao mercado europeu isento de tarifas. O Brasil apoiou, então, proposta da Nigéria para que os produtos tropicais tivessem entrada livre de direitos nos países industrializados. A delegação brasileira propunha tratamento equitativo para os países associados e não associados. Nas palavras do Embaixador Dias Carneiro, Secretário-Geral Adjunto para Assuntos Econômicos: "Nós não queremos a abolição da preferência. Nós queremos que ela seja estendida ao Brasil e aos outros países por ela prejudicados, restabelecendo-se assim o regime da nação mais favorecida, violado pelo Mercado Comum"[135].

Além da crítica à política comercial discriminatória europeia, o Brasil articulou-se na criação de acordos internacionais de produtos de base, capazes de estabilizar os preços desses bens, sem diminuição de sua demanda. A diplomacia brasileira argumentava que as oscilações dos preços dos produtos primários causavam graves prejuízos aos países do Sul, visto que a exportação daqueles era sua principal fonte de recursos. Defendia que a estabilização dos mercados internacionais de bens de base era responsabilidade conjunta dos países produtores e importadores e agia como mecanismo de financiamento compensatório em benefício dos países do Sul. Após negociações do Brasil, maior produtor mundial do café, com a Organização Interafricana do Café no Rio de Janeiro, em junho de 1961, foi assinada a Declaração do Rio de Janeiro, que instaurava sistema de consultas para cooperação sobre estabilização dos preços básicos do café[136]. Em 1962, logrou-se concluir o Acordo Internacional do Café que previa quotas básicas de exportação, metas de produção e estoques, procurando equilíbrio entre

[135] RODRIGUES, J. H. Idem, p. 282.

[136] "Em mensagem às delegações, Quadros destacou o desafio econômico como ponto em comum entre a África e o Brasil". BARRETO FILHO, Fernando de Mello. *Os sucessores do Barão: relações exteriores do Brasil: 1912-1964*. São Paulo: Paz e Terra, 200, p. 248.

a oferta e a procura, além da criação de uma Organização Internacional do Café (OIC). Na Conferência das Nações Unidas sobre Cacau, entre setembro e outubro de 1963, o Brasil, como terceiro produtor mundial, sugeriu acordo de produtores e um preço subsidiado. O reconhecimento internacional do esforço brasileiro no tema deu-se por meio da eleição unânime do Embaixador Octavio Dias Carneiro como Presidente da Comissão Consultiva Permanente para o Comércio de Produtos de Base no biênio 1961/62.

O Brasil entendia que o GATT não era instrumento suficiente para atender às demandas dos países em desenvolvimento e urgia a criação de uma instituição que vinculasse o desenvolvimento econômico ao comércio. Fazia-se necessário um organismo que incluísse a agenda agrícola e propusesse medidas de política internacional para promoção do comércio, com vista a uma nova divisão internacional do trabalho. Em dezembro de 1963, foi aprovado, na FAO, projeto brasileiro sobre a Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento. A resolução brasileira chamava a atenção para a inclusão dos aspectos agrícolas na agenda, bem como a identificação de fatores que dificultariam o intercâmbio dos países. O Brasil apoiou todas as resoluções nas sessões XVI, XVII e XVIII da AGNU, entre 1961 e 1963, que identificavam o comércio internacional como principal instrumento para o desenvolvimento econômico e que advogavam a realização de uma conferência internacional sobre o tema[137]. A partir da posse de Araújo Castro, esse conjunto de reivindicações brasileiras passou a reunir-se em torno do conceito de segurança econômica coletiva. Na XVIII AGNU, Araújo Castro sugeriu a proclamação de uma Declaração para a Consecução e Manutenção da Segurança Econômica Coletiva, que propusesse, em bases claras e objetivas, uma soma de princípios que, a

[137] Na XVII AGNU, em 1962, o Brasil afirmou: "[S]omos a favor de realizar, logo que possível, uma conferência de comércio internacional na qual, longe das pressões da Guerra Fria, os problemas dos países exportadores de matérias-primas pudessem ser colocados nas suas perspectivas adequadas e solucionados definitivamente". Na XVIII AGNU, em 1963, Araújo Castro declarou que "[a] Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento, convocada pela Assembléia Geral, vai reunir-se precisamente porque a atual estrutura do comércio internacional não favorece os países subdesenvolvidos e está baseada num conjunto de princípios e regras operacionais que, não raro, atendem preferentemente aos interesses e peculiaridades dos países industrializados". FUNAG. *A palavra do Brasil nas Nações Unidas (1946-1995)*. Brasília: MRE, FUNAG, 1995.

longo prazo, servissem de metas a serem atingidas pela ONU em prol da superação do subdesenvolvimento[138].

Conclusão

No período de janeiro de 1961 a março de 1964, a cooperação do Brasil com os demais países em desenvolvimento respondeu ao esforço de aumento do perfil internacional brasileiro, com fins políticos e econômicos. O país diversificou suas relações com a América Latina, África e Ásia; praticou uma política independente nos casos de Cuba e do MNA e participou ativamente do debate de questões como o desarmamento e o comércio nos foros multilaterais, com o fito de promover projeção política condizente com as suas potencialidades e de fomentar o desenvolvimento econômico[139].

Conclui-se que a luta compartilhada pelo desenvolvimento consistiu no principal elo entre o Brasil e o Sul, expresso na defesa dos princípios de não intervenção, autodeterminação, integração econômica, e da associação entre descolonização, desarmamento, comércio e desenvolvimento[140].

A política externa encontrou-se fortemente imbricada com o ambiente nacional. A nova orientação da diplomacia brasileira inseria-se num quadro de profunda cisão interna. Em diversas ocasiões, como na questão cubana e na política africana, a posição brasileira nutria interesse interno, de

[138] Onze anos mais tarde, a Declaração sobre o Estabelecimento de Nova Ordem Econômica Internacional respondia ao pleito de Araújo Castro. Em relação à reforma da Carta: "Hoje sentimos todos a urgência de atualização e adaptação da Carta às condições do mundo presente, com medidas como o aumento do número de membros do CS, do ECOSOC, a criação de novos Conselhos, objetivos desejados pela maioria dos Estados membros, que esbarram, todavia, no diretório das Grandes Potências". FUNAG, Idem.

[139] Reflexo dessa maior inserção internacional do Brasil foi a reforma no Ministério das Relações Exteriores de julho de 1961. Resultado de um trabalho que, a rigor, iniciou-se uma década antes, mas que recebeu novo impulso desde, pelo menos, a posse do Chanceler Afonso Arinos ("Outro aspecto que devemos cuidar, desde logo é o da reforma dos serviços do Itamaraty, em tramitação na Câmara através de mensagens do governo passado [...] Queremos que o aparelho administrativo seja bastante amplo, forte e flexível para permitir a presença do Brasil nos moldes exigidos pelas nossas necessidades e propósitos"), a reforma separou os órgãos de formulação política dos órgãos de execução e de administração. Substituiu o critério de assuntos pelo critério geográfico na distribuição dos serviços e criou divisões geográficas na Secretaria de Estado, entre as quais, a Divisão da África.

[140] "Estudos, conferências e discursos de Francisco Clementino de San Tiago Dantas" *In Revista Brasileira de Política Internacional*. Set./dez. 1964, p. 524-526.

conquista de apoio de novos setores industriais, de classe média urbana e de associação de trabalhadores que se uniam em torno do projeto de desenvolvimento nacional e exigiam participação nas decisões do governo e implementação de reformas sociais[141]. A oposição de setores "americanistas" ou ocidentalizantes revelou-se mais volumosa e organizada e expunha a fragilidade do apoio político difuso, próprio do regime populista. No Governo Quadros, a persistente campanha contra a política externa, revigorada com o polêmico episódio da condecoração de Guevara, a ausência de maioria no Congresso e o descontentamento com a elevação do custo de vida e de restrições ao crédito desgastaram a popularidade do ex-Governador de São Paulo, que havia chegado à Presidência legitimado por uma diferença superior a dois milhões de votos em relação ao seu oponente, num total de 5,6 milhões de votos – a maior votação até então obtida no país, com grande apoio da UDN. Se, ainda no período Quadros, a política externa foi usada como "*asset*", como instrumento de alargamento da sustentação da base política, granjeando apoio de setores de esquerda nacionalista, na administração posterior, ela converteu-se rapidamente em *liability*, visto que o Governo Goulart já nascera sob o signo da suspeição ideológica, e a crise interna radicalizara-se[142].

Em larga medida, os constrangimentos internos à PEI devem ser compreendidos no quadro de polarização ideológica da Guerra Fria. Ainda que o período corresponda ao da coexistência pacífica e ensaios de *détente,* a distribuição global de poder Leste x Oeste permanecia presente, contaminando os debates internos.

---

[141] Alinha-se com a tese de Vera Cíntia Álvares, no tocante à compreensão da política externa do período como complementar à política interna. Como aponta, a PEI deve ser compreendida "por um lado, enquanto instrumento de política interna e contrapeso retórico à submissão do país à política de austeridade preconizada pelo FMI, e, por outro lado, enquanto necessidade objetiva de desafogo da crise do fim do modelo juscelinista e imperativo permanente da implementação do desenvolvimento". ÁLVARES, Vera C. "Reflexões sobre o surgimento da PEI na gestão de Jânio Quadros", Brasília, *Cadernos IPRI*, nº 2, 1989, p. 79-87.

[142] De um lado, trabalhadores, camponeses das Ligas Camponesas, sargentos, marinheiros, setores mais progressistas da Igreja, apoiando as reformas do Governo. De outro, empresários aglutinados no Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD) e no Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES), grandes proprietários de terras, setores oficiais castrenses, estratos do clero e da classe média mobilizados na "Marcha da Família com Deus pela Liberdade", temerosos da ameaça comunista, além da UDN e do PSD, que acusavam Goulart de subversivo e de implementar as reformas de base ao arrepio do Congresso Nacional e da Constituição.

Aplicando-se os conceitos examinados no capítulo anterior, parece lícito afirmar que o Brasil engajou-se ativamente na cooperação Sul-Sul entre os anos de 1961 e março de 1964. Os Governos brasileiros acompanharam a tendência de intensificação da coordenação de políticas entre os países em desenvolvimento em torno de demandas não só em termos políticos, por meio da defesa dos princípios da não intervenção, da autodeterminação dos povos e do desarmamento, mas também no âmbito econômico, por intermédio do pleito por maior integração econômica entre os países, sobretudo os latino-americanos, da afirmação do comércio como promotor do desenvolvimento, culminando na arregimentação de latino-americanos, asiáticos e africanos para a formação de uma frente unida em prol do desenvolvimento.

Em linha com os conceitos de Krasner, podemos perceber que os Governos de Jânio Quadros e João Goulart aproximaram-se do Sul, pois identificavam uma situação objetiva e estrutural, de vulnerabilidades internas e externas. A fim de aliviar a distribuição desigual de poder e de garantir maior bem-estar econômico e controle político em bases mais autônomas e independentes, o Brasil optou pela cooperação com os povos em desenvolvimento. Essa cooperação não significou harmonia automática de interesses, mas, consoante os termos de Keohane, implicou coordenação de políticas tendo em vista considerações autointeressadas. O país motivava-se pelo uso da política externa como instrumento de maior projeção política e de desenvolvimento econômico. A cooperação com o Sul atendia a esses interesses, sendo vista como meio de se atingir maior bem-estar econômico e político. A defesa da ALALC, por exemplo, correspondia a essas premissas realistas. A instituição era julgada instância de coordenação de estratégias, a fim de maximizar interesses comuns, gerando resultados mais eficientes, conforme pode ser examinado no esforço de negociações comerciais do Brasil, como a defesa dos preços de produtos de base, como o café.

Empregando-se os conceitos de Stein, é possível avaliar a cooperação do Brasil com os demais Estados do Sul como interação estratégica do Estado na política mundial. Em relação ao Movimento Não Alinhado, o país optou por não coordenar políticas por julgar que obteria resultados ótimos se agisse com base em decisões independentes.

Nos discursos, o Brasil demonstrava assumir maior peso no cenário internacional, em virtude de sua maturidade institucional e democrática e do estágio de desenvolvimento econômico alcançado,

buscando um tipo de inserção particular em sua relação com o Sul. O Brasil arrogava-se maiores responsabilidades, passando a gozar de maior parcela de autonomia na formulação de sua política e vendo recrudescer o seu poder relativo na esfera internacional. Passou, assim, a agir como potência média, contribuindo na construção de uma ordem mundial mais equânime e de respeito ao direito internacional. A viabilidade da execução dessa tarefa foi incluenciada pelo meio internacional. A descolonização afro-asiática e a tendência de projetos nacional-desenvolvimentistas nos Governos da América Latina, entre outros movimentos da coexistência pacífica, concorreram para criar oportunidades para o desempenho diplomático brasileiro, nos termos de Holbraad.

Em linha com os conceitos de Sennes, Fonseca Júnior, Keohane, Lafer e Lima, o Brasil atuou como uma potência média, combinando as dimensões regionais e globais. No plano regional, assumia posição de liderança, investindo na integração dos espaços econômicos e na organização da ação coletiva. No âmbito global, o país assumiu as funções de "construtor de pontes" e de *tertius inter-partes*, agindo na mediação das controvérsias internacionais, como ficou claro no caso cubano; na moderação da rivalidade estratégica, evidente na aproximação com os países socialistas e na luta pelo desarmamento; e na promoção da justiça social, como ilustrada na intensificação dos laços com países africanos e na defesa do comércio como indutor do desenvolvimento. Nos escopos regional e mundial, o Brasil atuou como *system-affecting state*, tendo consciência de que, articulado em grupo, poderia exercer impacto na promoção da emancipação política e econômica.

A conduta do país esteve fortemente ligada ao ambiente doméstico. Adotando-se o modelo interativo de Putnam, pode-se notar que as estratégias de Quadros e de Goulart refletiam o cálculo simultâneo das restrições e oportunidades do meio internacional e do meio interno. Ainda que, sobretudo no Governo Quadros, o cenário externo fosse visto como meio de conquistar o apoio doméstico, no período da PEI, prevaleceu menor convergência de interesses entre o Executivo e os grupos de interesse doméstico, minando não só o poder de barganha do Brasil nas negociações internacionais, mas também a própria estabilidade interna. Se, de um lado, a plataforma de cooperação Sul-Sul era consistente com os incentivos que provinham do contexto externo, de outro, não gozava

de amplo respaldo interno. Num ambiente de polarização ideológica, a cooperação com o Sul era entendida como "aventura", trampolim para estreitamento dos laços com a URSS e obstáculo a maior aproximação com os EUA; essa percepção doméstica comprometia os resultados internacionais.

3.2. O Pragmatismo Responsável (1974-1979)

Se, na política externa independente, as raízes da política externa brasileira fincavam-se na polarização dos debates internos em torno do "americanismo" e do "nacional-desenvolvimentismo", no pragmatismo responsável, dadas as características específicas do regime militar, em que o processo decisório se revelava centralizado, as origens devem ser buscadas menos na influência da opinião pública do que nas transformações ocorridas no seio da própria cúpula castrense. Mais especificamente, os antecedentes da diplomacia gerida no governo do Presidente Ernesto Geisel (1974-1979) remontam às mudanças nas visões dos decisores de política externa acerca do binômio segurança e desenvolvimento, diretrizes basilares do novo regime, tendo em vista determinada leitura do perfil internacional do Brasil e da ordem mundial como um todo.

No Governo Castelo Branco, o conceito de desenvolvimento esteve condicionado à garantia de segurança. Acreditava-se que a política externa independente havia convulsionado a ordem interna, aproximando o país do comunismo, além de ter afastado o Brasil dos EUA, nosso principal parceiro econômico, político e militar. Acresce que, na década de sessenta, em meio à distensão do condomínio bipolar, a luta Leste x Oeste começava a extravasar os tradicionais palcos europeus e adentrar pelo Terceiro Mundo, com a crescente participação da URSS e dos EUA nas lutas de libertação asiáticas e africanas. No quadro regional, o regime socialista de Fidel Castro ameaçava irradiar-se pela América Latina, fomentando movimentos sediciosos. Esse cenário, presente nas análises da ESG, levava os formuladores e executores de política externa a concluírem que a segurança do país encontrava-se em risco. Urgia-se fortalecê-la com uma estratégia de segurança nacional que reorientasse tanto a política interna como a política exterior do Brasil e legitimasse a instauração do novo regime.

Nessa leitura, a fim de preservar a sua soberania, o Brasil deveria aceitar grau de interdependência com os EUA e contribuindo na segurança coletiva do hemisfério. A ação do país estender-se-ia em círculos concêntricos, que englobavam a América Latina, o continente americano e o hemisfério ocidental, na aplicação do conceito de fronteiras ideológicas, supondo que a defesa da soberania nacional requeria participação atuante do Brasil além das suas fronteiras no combate ao comunismo. Exemplos dessa cooperação foram a ruptura de relações diplomáticas com Cuba e o envio de forças armadas para a composição da Força Interamericana de Paz, com o mandato de restabelecer a ordem na República Dominicana e afastar o perigo comunista na ilha. O desenvolvimento articulava-se a essa estratégia na medida em que a busca de cooperação com os países latino-americanos e com os EUA prioritariamente cimentava a solidariedade econômica exigida pela segurança coletiva.

Nos Governos posteriores de Costa e Silva e Médici, inverteram-se as posições dos termos do binômio, e o desenvolvimento nacional elevou-se à centralidade das ações brasileiras, acompanhado pela afirmação de autonomia nas decisões internacionais. A mudança de foco respondia ao projeto interno de desenvolvimento acelerado do Brasil na sua conversão em "potência emergente", que passava a ser a força legitimadora do regime. Após o período de saneamento financeiro do Governo Castelo Branco, o país passava a exibir taxas de crescimento do produto real entre 9 e 11,5% ao ano e balanços de pagamentos superavitários, permitindo o acúmulo de reservas superior a US$ 6 bilhões em 1973[143]. Sobretudo no Governo Médici, registraram-se os maiores indicadores de prosperidade da história moderna do país, em que a expansão e diversificação do setor externo, com o gradual aumento da participação de bens manufaturados e semimanufaturados na pauta exportadora, elevou as vendas brasileiras à cifra de US$ 12 bilhões e o Produto Interno Bruto à ordem de US$ 66 bilhões, situando o país entre as dez maiores economias ocidentais[144]. Diante desse novo perfil do Brasil, cada vez mais distinto do conjunto dos demais países em desenvolvimento, mas ainda distante econômica e politicamente dos países industrializados, as autoridades nacionais perceberam a necessidade de reformulação da política externa brasileira na busca de remoção dos entraves internacionais

[143] GEISEL, Ernesto. "Discurso por ocasião da primeira reunião ministerial, em março de 1974". *In Discursos*. Brasília: Presidência da República, 1975-1979, vol. 1, p. 32-33.
[144] Idem.

que limitavam o acréscimo de poder político e econômico do país na sua admissão ao grupo dos Estados do Norte.

Tendo como objetivo a nova inserção internacional do Brasil, ambos os governos convergiram na afirmação de autonomia nas decisões internacionais e procederam a uma mudança nas relações com os EUA diante de um cenário externo em transformação. Para o Brasil, a principal iniciativa do Governo estadunidense em relação à América Latina, a Aliança para o Progresso, nunca assumira características de programa e fornecera montante de financiamento em termos líquidos muito reduzidos, de significado nulo, ou mesmo negativo, se contraposto ao déficit sofrido pela região com o excesso de remessas de lucros sobre os novos investimentos[145]. Além disso, na década de setenta, observava-se declínio relativo dos EUA, evidente em episódios como o abandono unilateral do padrão ouro-dólar, a desvalorização da moeda americana e a derrota moral no Vietnã; e a emergência de maior multipolaridade política e econômica, com a ascensão do Japão e da Europa Ocidental, oferecendo maiores opções de manobra política e de financiamento econômico ao projeto de industrialização do país. Ademais, o processo de *détente* em curso com a assinatura de acordos de armamentos e de comércio entre os dois polos do condomínio, somado à política dos EUA de aproximação com a China comunista a partir do Governo Nixon, mostravam que as disputas ideológicas arrefeciam nos cálculos estratégicos das grandes potências, dando lugar a uma configuração de pentagrama – EUA, URSS, China, Japão e Europa Ocidental – que congelava a ordem mundial[146]. Impunha-se a renovação da política externa brasileira tendente a maior ênfase nas questões Norte x Sul, com destaque para os temas de tecnologia, sobretudo na área nuclear, de comércio internacional, nomeadamente acesso a mercados dos países desenvolvidos e defesa dos preços dos produtos de base, e de soberania permanente sobre os recursos naturais, eleitos como

[145] Ver GONÇALVES, Williams da S. e MIYAMOTO, Shiguenoli. "Os militares na política externa brasileira: 1964-1984" *In Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, vol 6, 1993, p. 220-221. MARTINS, Carlos E. "A evolução da política externa brasileira na década 64/74" *In Estudos Cebrap*, nº 12, 1975, p. 73-74;

[146] Ver célebre exposição, em 1971, do Chefe da Delegação Brasileira (1968-1971), Araújo Castro, aos estagiários do Curso Superior de Guerra. "O Congelamento do Poder Mundial" *In* AMADO, Rodrigo. *Araújo Castro*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1982, p. 197-212.

prioritários no esforço de crescimento econômico brasileiro rumo a uma condição industrializada[147].

Se ambos os Governos assemelharam-se no objetivo, distinguiram-se na aplicação dos métodos. Costa e Silva parece ter priorizado maior articulação com os países em desenvolvimento em foros internacionais em prol de uma Nova Ordem Econômica Internacional, ao passo que Médici priorizou a multiplicação de parcerias bilaterais, na América Latina, na África e no Oriente Médio. Carlos E. Martins assinala que, a partir de Médici, o Brasil passou a apostar apenas em si mesmo e buscou via separada, abandonando ilusões terceiro-mundistas. Em vez de mudar a ordem internacional como um todo, o enfoque tornou-se a mudança da inserção do Brasil nessa ordem[148].

Em boa parte, o Governo Geisel manteve tais, completando a mudança de ênfase da área de segurança para a de desenvolvimento[149]. Em sua política externa, o Brasil buscará remover os entraves e explorar oportunidades conducentes a seu desenvolvimento, movido pela percepção do renovado perfil internacional do país, que o diferenciava dos demais países do Sul, e pelo exame do cenário externo, que impunha desafios ao objetivo interno. A quadruplicação dos preços do petróleo em fins de 1973 atingira gravemente as contas externas do país, que, de superavitárias, passaram a acumular desequilíbrios em seu balanço de pagamentos. No plano mundial, a elevação dos preços da principal matriz energética mundial, juntamente com a instabilidade do sistema monetário

[147] Exemplos da atitude brasileira foram a recusa do país à assinatura do TNP, a defesa da ampliação do mar territorial para duzentas milhas e a denúncia de práticas comerciais distorcivas por parte de EUA e CEE. Veremos tais temas no item Plano Multilateral.

[148] MARTINS, Carlos E. Idem, p. 83. Ver também LIMA, Maria Regina S. de e MOURA, Gelson. "A trajetória do pragmatismo – uma análise da política externa brasileira" *In Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 25, no. 3, 1982, p. 349-363. Sombra Saraiva acentua que "O pragmatismo brasileiro não significou qualquer crítica à ordem capitalista. O que queria o país era alterar sua posição na hierarquia do sistema. A chamada "renegociação dos termos da dependência" foi a chave para a compreensão dos esforços dos governos militares dos anos 1970. A ideologia do Brasil Grande veio embalar imaginariamente esses esforços". SARAIVA, José F. Sombra. *O lugar da África: a dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 a nossos dias)*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1996, p. 133.

[149] VIZENTINI, Paulo F. *A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985*). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1998, p. 206. GONÇALVES, W. e Miyamoto, S. Idem, p. 221-222.

gerada pelo abandono do padrão ouro-dólar do sistema Bretton Woods, fez cair o pano sobre trinta anos gloriosos de crescimento econômico dos países ocidentais e iniciar período de recessão, desemprego, inflação e crise nas contas correntes. Nesse contexto adverso, o Governo Geisel decidiu manter o ritmo ascensional da economia brasileira, aprofundando o processo de industrialização por substituição de importações, com vista a "ingressar [o país] no círculo restrito das sociedades afluentes"[150]. Consubstanciado no II PND (1975-1979), o plano previa uma taxa de crescimento de 10% ao ano, por meio de um perfil industrial concentrado na produção de energia, bens industriais intermediários como insumos básicos, aço, produtos petroquímicos, metais não ferrosos, celulose e fertilizante, e bens de capital, para a nova participação do Brasil na divisão internacional do trabalho, como exportador de bens manufaturados[151].

Ciente de conjuntura cada vez mais entrelaçada e interdependente, que condicionava a inserção do Brasil, a ação diplomática brasileira voltou-se ao cumprimento da meta de desenvolvimento econômico e social acelerado do país rumo ao seu ingresso entre as nações industrializadas, entendido como base da segurança nacional. Procedeu-se a uma releitura do conceito de interdependência. Se, no Governo Castelo Branco, tal conceito implicava o reconhecimento de uma divisão internacional de funções entre os países membros da aliança ocidental, tendo como objetivo a causa comum da segurança coletiva, no Governo Geisel, a noção de interdependência adquiriu conotação econômica, própria da época. Supunha que a integração econômica elevada do Brasil tornava-o vulnerável. Para fazer face a esse quadro, o Brasil deveria reduzir sua dependência em relação aos centros industrializados, ampliando mercado para as exportações, garantindo a oferta apropriada de matérias-primas, sobretudo energéticas, diversificando fontes de financiamento e gerando tecnologia moderna, como a nuclear, por meio da universalização das parcerias externas. Tal necessidade fazia-se ainda mais premente em virtude, de um lado, da intransigência dos EUA e de países europeus em abrirem seus mercados às exportações dos países em desenvolvimento e em transferirem tecnologia

[150] Discurso perante a Convenção Nacional da ARENA, em setembro de 1973 *In Discursos*. Brasília: Presidência da República, 1975-1979, vol. 1

[151] Ver discursos de Geisel na primeira reunião ministerial em março de 1974 e perante a Convenção Nacional da ARENA, em setembro de 1973. Idem.

a eles e, do outro, do acúmulo de déficits nas balanças de comércio e de serviços das contas nacionais.

Na primeira reunião ministerial, o Presidente Geisel anunciava as diretrizes da política externa de seu Governo:

> *Assim, no campo da política externa, obedecendo a um pragmatismo responsável e conscientes dos deveres da Nação, bem mais adulta, no terreno da solidariedade e cooperação internacionais em prol do progresso da humanidade e da paz mundial, daremos relevo especial ao nosso relacionamento com as nações-irmãs da circunvizinhança de aquém e além-mar. Impulsionaremos a ação diplomática, alerta sempre para a detecção de novas oportunidades e a serviço, em particular, dos interesses de nosso comércio exterior, da garantia do suprimento adequado de matérias-primas e produtos essenciais e do acesso à tecnologia mais atualizada de que não dispomos ainda, fazendo para tanto, com prudência e tato mas com firmeza, as opções e os realinhamentos indispensáveis*[152].

Em seu discurso em cadeia de rádio e televisão em março de 1974, o Chanceler Antônio F. Azeredo da Silveira afirmava que o Brasil, "[p]aís gigantesco territorialmente", transformara-se "numa potência emergente, uma potência ecumênica, que não deseja influenciar nem obter vantagens de outros países".

> *Hoje a projeção do Brasil no exterior é a busca do desenvolvimento econômico [...] Nossa política exterior é uma busca para harmonizar os interesses nacionais. Em primeiro lugar com os países que nos são vizinhos, e, em segundo, com os países do continente americano, da nossa fronteira marítima, dos países africanos e que essa projeção se lance sobre todos os países do mundo. [...] O Brasil não terá alinhamentos que não representem a defesa de seus interesses. Não pretendemos satelitizar ninguém mas consideramos que o nosso país, pela sua grandeza, pela sua importância, é um país essencialmente insatelitizável*[153].

[152] Idem.

[153] Ver "Discurso de Azeredo da Silveira em cadeia de rádio e televisão" *In Resenha de junho de 1974* p. 23-24.

Anunciava-se, assim, o pragmatismo responsável e ecumênico a ser implementado no Governo. Conforme apontou Azeredo da Silveira, a política externa era

> *"[p]ragmática, na medida em que buscamos a eficácia e estamos dispostos a procurar, onde quer que nos movam os interesses nacionais brasileiros, as áreas de convergência e as faixas de coincidência com os interesses nacionais de outros povos, [...]porque procura considerar a realidade internacional tal como ela se apresenta, e é responsável, porque é ética. O pragmatismo significa esforço para compreender tudo*[154].

O pragmatismo assinalava, pois, uma ação internacional orientada menos na aplicação de conceitos preestabelecidos, como a doutrina de segurança nacional, do que em atitude realista da diplomacia brasileira na busca de áreas de convergência em função das necessidades internas e da conjuntura externa.

Como aponta Souto Maior, o enfoque no adjetivo "responsável" parecia direcionado ao público interno, sobretudo à linha dura castrense, assumindo caráter didático para explicar a opção da política brasileira. "O pragmatismo diplomático tinha de ser "responsável", da mesma forma que a abertura democrática tinha de ser lenta para ser segura"[155]. No plano interno, o Governo punha em prática linha moderada, a favor da democratização, mas ditando o seu ritmo, coibindo extremos da linha dura, favoráveis à manutenção do regime militar de contenção, e da oposição, que advogavam rápida transição para o estado de direito[156].

---

[154] Entrevista do Chanceler ao rádio e televisão do Senegal, em novembro de 1974, In Idem, p. 39 e discurso na XXIX sessão da AGNU, p. 311. CORREA, Luiz Felipe de Seixas (org.). *O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006.* Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, p. 311.

[155] SOUTO MAIOR, Luiz Augusto. "O Pragmatismo Responsável" *In Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)*. Rio de Janeiro:Editora Lúmen Juris, 2006, vol. 3, p. 440-441.

[156] Por um lado, comprometia-se a suspender parcialmente a censura, a realizar reformas eleitorais e a revogar as medidas mais explícitas de coerção, como o AI-5, bem como punir abusos do aparato repressor. Por outro, modulava a velocidade da distensão, por meio da lei Falcão, que limitava o uso do rádio ou televisão a uma menção do nome do partido e ao nome, *curriculum vitae* e número de registro do candidato durante a campanha política, e do "pacote de abril" de reformas constitucionais, que estipulava a escolha de todos os governadores e um terço dos senadores por colégios eleitorais estaduais, resguardando a predominância política do ARENA, a agremiação do Governo castrense. SILVA, Francisco C. Teixeira da. "Crise da ditadura militar e o processo de abertura política do Brasil (1974-1985)" *In* FERREIRA, Jorge

Assim, ao afirmar que o pragmatismo seria responsável, o Governo tencionaria explicitar que a ação diplomática brasileira seria moderada, tendente ao desenvolvimento econômico e social do país, sem abandonar inteiramente a preocupação com a segurança, que permanecia um dos princípios basilares do regime[157].

O ecumenismo, que veio a ser incorporado meses mais tarde, implicava que o Brasil buscaria diversificar seus contatos externos, renunciando a qualquer ideia de aliado especial dos EUA e de constrangimentos ideológicos. Diante da conjuntura externa de consolidação da *détente* e decadência relativa dos EUA e do quadro interno de projeto de grande potência, as relações do Brasil com os EUA foram redefinidas. Em série de temas, como negociações comerciais, acesso à tecnologia nuclear, população e meio ambiente, ampliação do mar para duzentas milhas, direitos humanos, o Governo brasileiro iria divergir da posição americana[158]. Em relação a demais países industrializados, como os membros da CEE (Comunidade Econômica Europeia) e o Japão, ocorreu expressiva aproximação, tendo em vista os objetivos de atração de

e DELGADO, Lucília de A. Neves. *O Brasil Republicano, vol. 4*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

[157] Cumpre lembrar que, em seus escritos, o Chefe da Casa Civil de Geisel e um dos maiores artífices da doutrina de segurança nacional, Golbery do Couto e Silva, atentava para a necessidade de o Brasil intensificar relações com a América Latina e a África Ocidental. Para Golbery, o país, por seu extenso litoral, sua costa pouco recortada e com bons portos, e seu promontório nordestino, dominando o estrangulamento Natal – Dacar, devia assumir a responsabilidade sobre o Atlântico Sul, exercendo o quase monopólio de domínio na região. Para Couto e Silva, essa segurança para a salvaguarda da inviolabilidade territorial fazia-se necessária, dada a ameaça direta do imperialismo comunista na África, ou indireta, mediante a disseminação de ideias revolucionárias socialistas na América do Sul, que vicejariam num ambiente de desigualdade econômica, atraso, fome e miséria por sua aparência igualitária. Assim, a política de cooperação com a América da Sul e com a África atlântica proposta pelo Governo coadunava-se com o objetivo nacional permanente da política de segurança nacional. COUTO E SILVA, Golbery do. *Geopolítica e poder*. Rio de Janeiro: Univercidade, 2003.

[158] As controvérsias em foros multilaterais e o rompimento do acordo de assistência militar de 1952 não atingiram, todavia, o cerne das relações políticas e econômicas. Os EUA permaneceram sendo o principal mercado para os produtos brasileiros e, em 1976, os dois países firmaram Memorando de Entendimento. Kissinger chegou a destacar o Brasil como "país-chave no mundo ocidental". Não obstante, a participação dos EUA nas exportações brasileiras caiu de 21,9% em 1974 para 19,3% em 1979. Ver GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das Relações Internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Contraponto, p. 213 e OLIVEIRA, Henrique Altemani de. *Política Externa Brasileira*. São Paulo: Editora Saraiva, 2005, p. 166.

investimentos para projetos de desenvolvimento, ampliação de mercados e acesso à tecnologia nuclear[159].

3.2.1. Plano hemisférico

3.2.1.1. América Latina

Nos discursos, a América Latina adquiriu importância prioritária na ação diplomática do Governo. Na primeira reunião ministerial, o Presidente Geisel acentuara o "relevo especial ao nosso relacionamento com as nações-irmãs da circunvizinhança". No discurso de posse, Azeredo da Silveira sublinhara que

> *a primeira responsabilidade da diplomacia brasileira é obviamente para com a América Latina. Aí será a nossa tarefa a de explicitar as coincidências essenciais que existem entre os países da Região, acima e além dos desacordos ocasionais e dos traumatismos episódicos [...] O Brasil pode e deve ser um dos catalisadores do diálogo que já está em curso, do qual deverá resultar, cada vez mais nítida, uma genuína expressão da vontade latino-americana que se projete no Continente e no mundo"*[160].

A fim de explicitar melhor as bases da cooperação com os países latino-americanos, a atuação do Brasil será dividida em quatro setores: região platina; região amazônica e Chile; México, América Central e Caribe; e foros multilaterais latino-americanos.

---

[159] O Primeiro-Ministro do Japão realiza visita ao país em 1974, em que forma consórcio para a produção de alumínio no Pará; em 1975, o Brasil firma Acordo Nuclear com a República Federal da Alemanha (RFA) sobre cooperação para uso pacífico daquela forma de energia, que prevê a instalação de oito usinas nucleares; em 1976, o Presidente Geisel visita a Grã-Bretanha, a França e o Japão, sendo que, nos dois últimos, tratava-se da primeira visita oficial de chefe de Estado brasileiro; em 1978, o mandatário brasileiro visita a RFA, e o país recebe a visita de Príncipe Charles, herdeiro do trono britânico e do Presidente da França. O Presidente Geisel nunca visitou os EUA, embora tivesse sido convidado. Idem. Ver também LESSA, Antônio C. "Da apatia recíproca ao entusiasmo de emergência: as relações Brasil-Europa Ocidental no Governo Geisel (1974-1979)". *In Anos 90: Revista do PPG-História*. UFRGS. Porto Alegre, nº 5, 1996, p. 89-106.

[160] Idem e "Discurso de posse de Azeredo da Silveira" In *Resenha de junho de 1974*, p. 20-21.

3.2.1.1.1. Região platina

Na região platina, intensificou-se a aproximação com o Uruguai e o Paraguai, expressa em inúmeros encontros de cúpula e acordos de cooperação econômica e técnica. Não obstante a ausência de visitas bilaterais de alto nível, a Argentina permaneceu na posição de principal parceiro comercial do país não só na região, mas também na América Latina como um todo.

Com o Paraguai, o Brasil manteve seis encontros presidenciais e recebeu duas vezes o chanceler daquele país entre os anos 1974-1979. Em maio de 1974, os Presidentes Ernesto Geisel e Alfredo Stroessner compareceram à posse dos representantes brasileiros e paraguaios no Conselho de Administração e na Diretoria Executiva da empresa Itaipu binacional, em cerimônia realizada na fronteira entre os dois países. Em setembro de 1974, na visita a Assunção do Chanceler Azeredo da Silveira, foi assinado Protocolo Adicional sobre Relações de Trabalho e Previdência Social relativo aos contratos de trabalho em Itaipu e exploradas formas de incremento do intercâmbio cultural. Em dezembro de 1975, em nova visita do Chanceler à capital paraguaia, firmou-se acordo-quadro do Tratado de Amizade e Cooperação, e reconhecida a soberania do Paraguai sobre a Ilha de Porto Murtinho, e a do Brasil sobre a Ilha do Chapéu. A Eletrobras abriu uma linha de crédito em favor de Itaipu Binacional no valor de aproximadamente US$ 3,5 bilhões, o "maior empréstimo jamais efetuado na história a uma só empresa ou a um só projeto com recursos nacionais"[161]. O Banco do Brasil (BB) concedera ao Paraguai, em agosto, empréstimos de US$ 50 milhões para agilizar a construção da hidrelétrica. Previu-se a instalação de fábrica de cimentos e de usina siderúrgica no Paraguai e o recapeamento da estrada Caaguazu-Puerto Presidente Stroessner. Em maio de 1976, visitou o Brasil o Chanceler do Paraguai, Alberto Nogués, ocasião na qual acordou-se financiamento de US$ 8,5 milhões, por meio do BB, destinado a custear as obras de recuperação e modernização do trecho da rodovia VII, entre as cidades de Caaguazu e Presidente Stroessner.

Com o Uruguai, totalizaram-se quatro encontros entre chefes de Estado daquele país e do Brasil. Em março de 1974, o Presidente Juan

[161] *Resenha de dezembro de 1975*.

Maria Bordaberry compareceu à posse do Presidente Ernesto Geisel. Durante o ano, a Comissão Mista da Lagoa Mirim realizou sessões plenárias em ambos os países, de modo a acompanhar os trabalhos de aproveitamento da Bacia do Rio Jaguarão. O Projeto Jaguarão previa a construção de uma barragem, de uma central hidrelétrica em Passo do Centurião, de uma represa, de linhas de transmissão de energia elétrica do Brasil ao Uruguai e sistemas de irrigação. Em junho de 1975, o Presidente Geisel visitou Rivera (Uruguai), quando assinou com seu homólogo uruguaio o Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio, que garantiu um arcabouço jurídico para a cooperação em amplos setores, e dez atos complementares, entre os quais convênios sobre transportes marítimo, fluvial e lacustre, protocolo de expansão comercial, acordo básico de cooperação científica e técnica e convênio de crédito, pelo qual o Brasil ofereceu financiamento para a aquisição de bens de capital e equipamentos brasileiros, no valor de US$ 50 milhões. Em 1976, o Brasil firmou convênio com o Uruguai no montante de US$ 142 milhões, que constituiu o maior crédito já concedido pelo Banco do Brasil ao exterior e o maior já recebido pelo Uruguai[162]. A soma destinava-se à compra de materiais de construção e serviços brasileiros pelo Uruguai a serem utilizados nas obras da central hidrelétrica de Palmar naquele país, que viria a abastecer quase a metade dos Departamentos do Uruguai.

Em julho de 1977, em visita do Presidente do Uruguai, Aparício Méndez, ao Brasil, firmaram-se o Tratado de Cooperação para o Aproveitamento dos Recursos Naturais e o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim e o Protocolo para o aproveitamento do trecho limítrofe do Rio Jaguarão. Em janeiro de 1978, na visita do Presidente Geisel ao Uruguai, o Brasil, por meio de aditivo ao Convênio de Crédito de junho de 1975, oferecia financiamento adicional, no valor de US$ 50 milhões, para a compra de bens de capital brasileiros. Em junho, concedeu mais US$ 100 milhões ao vizinho platino.

Nos comunicados conjuntos e nos discursos, o Brasil acentuava que os acordos de construção de hidrelétricas em Itaipu, e nas Bacias do Rio Jaguarão, da Lagoa Mirim e do Rio Negro (Palmar), firmados com Paraguai e Uruguai, manifestavam os pontos de convergência e sinalizavam o estabelecimento de uma interdependência horizontal

[162] *Relatório de 1976*.

na região. Ao contrário da relação entre países do Norte e países do Sul, o relacionamento do Brasil com os Estados platinos dar-se-ia em bases justas e equitativas, forjadas no consenso. A diplomacia brasileira tencionava dissipar a ideia de qualquer veleidade expansionista na região, afirmando que

> *[o] Brasil é um país de vocação pacífica, desafeito ao isolamento e avesso aos sonhos de hegemonia. Somos, por temperamento e por vocação, abertos à cooperação solidária e ao ecumenismo. Voltamo-nos, entretanto, naturalmente, em primeiro lugar aos países que nos são mais próximos*[163].

A assinatura de tratados de Amizade e Cooperação com o Uruguai e o Paraguai forneceu o amparo jurídico, servindo como "guarda-chuva" para os demais atos internacionais com esses países. Entre os acordos subsequentes firmados, destacam-se os de cooperação econômica, em especial a concessão de linhas de crédito aos Governos platinos, que possibilitou o incremento das exportações brasileiras de bens de consumo duráveis, não duráveis e bens de capital. Acresce a exportação de serviços, sobretudo na área de consultoria e construção civil, em atividades como a construção de estradas e represas, beneficiada pelo aporte financeiro do Brasil. Em consequência, as vendas do país para Uruguai e Paraguai mais do que quintuplicaram, elevando-se, respectivamente, de US$ 41 milhões e US$ 61 milhões, em 1973, para US$ 208 milhões e US$ 324 milhões, em

[163] Discurso de Azeredo da Silveira por ocasião da visita a Assunção, em *Resenha de setembro de 1974*, p. 30. Com o Uruguai, por ocasião da assinatura do Acordo sobre o Plano de Operação do Projeto de Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim em maio de 1974, o discurso do Chanceler brasileiro foi semelhante: "Alheios a qualquer ambição, condenável e pequena, que se volte, quer para inúteis devaneios de hegemonia ou preponderância, quer para um impossível isolamento, de per si anacrônico, em um mundo que exige, cada vez mais, a superação das divergências, tendo em vista, inclusive, a prosperidade solidária de todos, preferimos devotar o melhor de nossa tenacidade e de nossa imaginação criadora para este projeto de integração e cooperação". E, no encontro em Rivera, o Presidente Geisel afirmara que "A interdependência não é um fato a ser buscado no futuro, nem a ser artificialmente criado, mas constitui característica fundamental da economia internacional contemporânea. Não acreditamos, porém, numa interdependência baseada na subordinação, que encontra suas raízes numa obsoleta divisão internacional do trabalho. Cremos, isso sim, na riqueza da interdependência, arrimada na cooperação e em oportunidades economias eqüitativas". Idem.

1979, sendo que o Brasil passou a substituir a Argentina como principal origem das importações paraguaias.

O maior constrangimento à cooperação com os países platinos foram as relações com a Argentina. A aproximação econômica com a Casa Rosada, porquanto esta constituía, de longe, o principal mercado das exportações brasileiras, absorvendo, em 1979, US$ 718 milhões, não era acompanhada por proporcional contato político. O Presidente Geisel não visitou a Argentina, e nenhum dos seus homólogos argentinos veio ao Brasil. O principal entrave às relações bilaterais consistia na questão do aproveitamento hidrelétrico das águas do Rio Paraná, mais especificamente, a compatibilização entre os projetos das usinas hidrelétricas binacionais de Corpus, entre Argentina e Paraguai, e Itaipu, entre Brasil e Paraguai. O Governo argentino alegava que a construção da represa de Itaipu ameaçaria a navegação do Rio Paraná e sabotaria a hidrelétrica argentino-paraguaia. Além disso, a delegação daquele país arrogava-se o direito de examinar toda a informação técnica e de introduzir modificações, caso se julgasse prejudicada, nos projetos das obras. O Brasil, por seu turno, argumentava que as represas eram compatíveis, desde que a Argentina não propusesse uma cota alta para a reserva de Corpus, superior à altura de 105 metros, que inviabilizaria a rentabilidade econômica de Itaipu. A delegação brasileira rechaçava o mecanismo de consultas prévias, por considerar que se tratava de exercício de soberania exclusiva e permanente dos recursos naturais[164]. Para Sônia de Camargo, a questão de fundo dos embates entre Brasil e Argentina residia na competição pela hegemonia regional, acima de tudo na área do Prata. Desde, pelo menos, a Guerra do Paraguai, quando consolidou seu Estado nacional, a Argentina disputava com o Brasil o centro de poder no Cone Sul. O Governo argentino julgava que a aproximação do Brasil com os demais países platinos, em particular com o Paraguai, constituiria passo significativo rumo à instituição da hegemonia brasileira na América do Sul[165].

[164] A controvérsia só seria dirimida no Governo de João B. Figueiredo, em meados de 1979.

[165] CAMARGO, Sônia de. "A prioridade das relações Brasil – América Latina" *In* CAMARGO, Sônia e OCAMPO, José M. V. *Autoritarismo e democracia na Argentina e Brasil (uma década da política exterior – 1973-1984*). São Paulo: Convívio, 1988, p. 70 - 78. Mello Barreto expõe as tensões entre Brasil e Argentina: em março de 1977, o Brasil manifestou preocupação quanto à tentativa de invalidação, pelo Governo argentino, do "Tratado de Paz, Amizade, Comércio e Navegação", de 1856, sob o pretexto de que Buenos Aires não integrava a Confederação

3.2.1.1.2. Região amazônica e Chile

Na região amazônica, mantiveram-se, em geral, os mesmos objetivos fixados em relação aos países platinos. O Brasil intensificou os contatos externos de alto nível, universalizando a política externa brasileira. O país buscou expandir suas exportações, como forma de contrabalançar os déficits na balança comercial gerados pelas importações de petróleo. O Governo tencionou, ainda, garantir suprimento de energia sob a forma de acesso a petróleo, gás, e carvão. Inovava, no entanto, ao elevar as relações com a região amazônica a um novo patamar na agenda internacional brasileira.

Com a Bolívia, mantiveram-se três encontros presidenciais. Em março de 1974, o Presidente Hugo Banzer compareceu à posse de Ernesto Geisel. Dois meses depois, em Cochabamba, os mandatários firmaram acordo de cooperação e complementação industrial que dispôs sobre a implantação de um polo industrial de desenvolvimento na região Sudeste da Bolívia – que incluía complexo siderúrgico e fábrica de fertilizantes e de cimentos – cujo estudo de viabilidade seria financiado pelo Brasil . A Bolívia comprometia-se a fornecer 240 milhões de pés cúbicos diários de gás natural ao Brasil por vinte anos. O país ampliou de US$ 5 para US$ 17 milhões o crédito ao Governo boliviano para a compra de material rodoviário brasileiro[166]. Na Declaração Conjunta, o Brasil manifestou intenção de contribuir com US$ 50 milhões à constituição do Fundo de Desenvolvimento Boliviano; e de elaborar, a suas expensas, estudos de engenharia final dos projetos de ligação ferroviária entre Santa Cruz de la Sierra e Cochabamba e de ligação rodoviária entre Puerto Suárez e Puerto Banegas; bem como

Argentina no momento da assinatura do ato. A nota brasileira afirmou que as "incertezas levantadas" configuravam "uma situação cuja gravidade [era] tanto maior quanto [se punha] em dúvida o relacionamento jurídico do Brasil com a Argentina, ao comprometer o respeito a tratados vigentes, um dos princípios cardeais do direito internacional", p. 248. Em julho, as autoridades argentinas, alegando necessidade de executar obras, interditaram o túnel Cueva-Caravelas na Cordilheira dos Andes, impedindo, assim, o trânsito de caminhões pesados brasileiros para o Chile. O ato foi interpretado como forma de pressão a respeito de Itaipu. Em retaliação, o Brasil anunciou, em 31 de julho, o fechamento de suas fronteiras com a Argentina, impedindo 80% do tráfego de caminhões para aquele país. BARRETO, Fernando de M. *Os sucessores do Barão: relações exteriores do Brasil, vol.2: 1964-1985*. São Paulo: Paz e Terra, p. 249.

[166] Em agosto de 1976, o Brasil ofereceu nova linha de créditos, no valor de US$ 10 milhões, destinada a financiar as importações bolivianas de bens de capital e produtos intermediários de origem brasileira.

oferecer o livre trânsito por território brasileiro e o estabelecimento de zonas francas nos portos de Belém, Porto Velho, Corumbá e Santos, na busca de soluções para a mediterraneidade da Bolívia. Em agosto de 1977, em visita do Presidente Hugo Bánzer ao Brasil, firmam-se, entre outros atos, o Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio, que consagrou o quadro jurídico de base para as iniciativas conjuntas.

Em março de 1974, o General Augusto Pinochet, Chefe da Junta de Governo do Chile, compareceu à posse do Presidente Geisel. Os dois países acordaram na necessidade de relançar a Comissão Especial de Coordenação Brasileiro-Chilena, principal foro bilateral, que desde 1968 não se reunira, e manifestaram interesse em aumentar as vendas de cobre chileno ao Brasil, principal produto exportado por aquele país. Naquele ano, foi ainda firmado acordo de cooperação técnica e científica. Em 1976, na XIV Feira Internacional de Santiago, o Brasil participou com 160 expositores. A estratégia de promoção comercial também recorreu ao fornecimento de créditos para o financiamento das vendas brasileiras de bens de capital e de consumo durável.

Em junho de 1976, em visita do Ministro das Relações Exteriores da Colômbia, Indalécio L. Aguirre, firmaram-se quatro acordos, entre eles o de comércio compensado para a prospecção de carvão coqueificável na Colômbia, com a participação da "Siderurgia Brasileira S/A" – SIDERBRAS e da Ingeominas colombiana. Em troca, previu-se a possibilidade de exportação de minério de ferro brasileiro para a Colômbia.

Em relação ao Peru, além da troca de visitas entre os chanceleres do Brasil e daquele país em 1975 e 1977, em novembro de 1976, os Presidentes Geisel e Morales Bermúdez mantiveram encontro na fronteira dos dois países. No período, foram assinados acordos que abriam linha de crédito de US$ 15 milhões para a aquisição de bens de capital brasileiros e ampliavam o mercado brasileiro à na exportação de cobre e metais não ferrosos peruanos.

Após o intercâmbio de visitas de chanceleres em 1975 e 1976, o Presidente da Venezuela, Carlos Andrés Pérez esteve no Brasil, onde firmou Convênio de Amizade e Cooperação e quatro acordos. Tratou-se da primeira visita de um chefe de Estado venezuelano ao país. Acresce a participação da Camargo Correa na construção da represa de Guri,

em contrato no valor de US$ 1,3 bilhão, o maior já firmado no setor de construção pesada da Venezuela até então.

No tocante ao Equador, destacaram-se a visita do Ministro das Relações Exteriores ao Brasil em julho de 1978 e a assinatura de acordo de comércio compensado, prevendo a venda de petróleo equatoriano em troca de bens brasileiros. Discutiu-se a possibilidade de exploração conjunta de hidrocarbonetos entre a Braspetro e sua congênere equatoriana, a Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE).

Em novembro de 1975, o Brasil inaugurou relações diplomáticas com o Suriname, após a independência do país naquele mesmo mês. Em junho de 1976, o Primeiro-Ministro e Ministro para assuntos gerais e estrangeiros do Suriname, Henk A. Arron, em sua primeira viagem oficial ao exterior, visitou o Brasil e firmou Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio. Em julho de 1976, Azeredo da Silveira recebeu, em Brasília, o seu homólogo da Guiana, ocasião em que foi criada a Comissão Mista Brasil – Guiana.

Assim como ocorria com os países platinos, o Governo brasileiro reiterava, nos comunicados conjuntos com os países amazônicos e com o Chile, que os acordos firmados atendiam aos interesses de ambas as partes, sendo mutuamente vantajosos. Argumentava que a política de desenvolvimento, ainda que responsabilidade primária de cada Estado, reclamava a cooperação entre os povos da região e o consenso. Reafirmava o rechaço do Brasil a qualquer política de predomínio ou exploração. Não obstante o empenho brasileiro, ocorreram, no período, protestos na Bolívia e na Colômbia contra o Brasil nas negociações dos acordos de venda de gás e carvão, expondo a desconfiança de setores sociais desses países em relação à presença brasileira[167].

Da ótica comercial, os dois principais mercados para as exportações brasileiras foram a Venezuela e o Chile. Após o ingresso venezuelano na OPEC, em 1973, o Governo brasileiro incrementou as exportações para aquele país, que se elevaram de US$ 63 milhões, em 1973, para US$ 198 milhões, em 1979. Quanto ao Chile, as vendas brasileiras decuplicaram no período, passando para US$ 363 em 1979[168]. Empresas

[167] "Brazil steps up trade with Latin America" In *Brazilian Business*, vol. 55, 1975, p. 17-18.

[168] As exportações para a Bolívia, a Colômbia e o Equador também aumentaram significativamente. Entre 1973 e 1979, passaram de US$ 37 milhões, US$ 19 milhões e US$ 13 milhões para US$ 127 milhões, US$ 165 milhões e US$ 25 milhões, respectivamente.

brasileiras ampliaram sua atuação na área, com destaque para a consultora Hidroservice, no Equador e na Bolívia, responsável por estudos de viabilidade para a construção de hidrelétricas, aeroportos e sistemas de comunicações; e para a construtora Mendes Júnior, a Braspetro (petróleo) e a Siderbras (aço), na Colômbia.

Além da aproximação bilateral, o Brasil lançou a ideia de um acordo-quadro, amplo e flexível, destinado à cooperação multilateral na região amazônica. A negociação do tratado processou-se em tempo recorde, desde o lançamento do projeto, em março de 1977, até sua materialização, em julho de 1978. Nos encontros com o chanceler do Peru, e os Presidentes da Bolívia e da Venezuela ao longo do ano de 1977, o Brasil buscou convencer os países acerca da necessidade de sistematizarem a colaboração regional e de explorarem novas áreas de ação conjunta. Os representantes brasileiros argumentavam que, dado o reconhecimento de problemas comuns, como a conservação ecológica e a exploração racional dos recursos naturais, os países amazônicos precisavam conjugar esforços, a fim de resolver os problemas da região e conciliar a preservação do meio ambiente com o desenvolvimento econômico da Amazônia. A convite do Governo brasileiro, de 28 a 30 de novembro de 1977, delegações dos sete países da região amazônica[169] participaram, em Brasília, dos trabalhos da primeira reunião preparatória sobre cooperação multilateral na região amazônica, o primeiro encontro em nível regional com a presença de todos os países amazônicos. A segunda reunião preparatória ocorreu em março de 1978, em Brasília, tomando como base o documento de trabalho organizado pela Delegação brasileira. Em julho de 1978, foi celebrado, na capital brasileira, o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA).

O TCA prevê a livre navegação dos rios da região amazônica; o direito de cada nação desenvolver os recursos de seu território amazônico, sujeito somente a restrições caso causasse dano a outros países; a promoção de pesquisa conjunta e troca de informações sobre a flora e a fauna amazônica; a utilização racional dos recursos aquíferos da região; o desenvolvimento de infraestrutura de comunicações e transportes, entre outros. Nos pronunciamentos, o Governo brasileiro acentuava dois princípios centrais, que norteavam o acordo: o da responsabilidade

[169] Bolívia, Peru, Equador, Venezuela, Colômbia, Guiana e Suriname.

exclusiva das nações amazônicas pelo desenvolvimento e pela conservação da região e o da absoluta igualdade das partes, expressa na regra prática da unanimidade das decisões.

A proposta brasileira do TCA parece ter sido motivada pelo interesse em aproximar o país dos demais Estados amazônicos, relativamente negligenciados na política externa, e contribuir para a universalização dos contatos externos do Brasil. Souto Maior explica que, até então, o Brasil e os países da área amazônica voltavam-se para os respectivos oceanos – o Atlântico e o Pacífico. Aos olhos de Brasília, iniciativas como a estrada Marginal da Serra, que objetivava unir os territórios amazônicos dos países andinos com exclusão do Brasil, caminhavam para uma "versão contemporânea da linha de Tordesilhas". Tal distanciamento comprometia o relacionamento do Brasil com as nações irmãs de aquém-mar. O TCA articulava-se também ao projeto interno de integração da Amazônia ao restante do país, ao afastar temores sobre eventual internacionalização da Amazônia[170].

Mello Barreto acentua a existência de disputas na região. O Governo de Santiago tentava convencer o Equador a não fornecer petróleo ao Peru, parte de cuja fronteira contestava. A Venezuela reivindicava parte do território da Guiana (Essequibo), ao passo que Peru e Equador divergiam a respeito de limites em trecho da Cordilheira do Condor.. Além disso, autoridades desses países viam com suspeita maior aproximação com o regime militar brasileira, cuja imagem de "Brasil potência" lhes parecia carregar sentido expansionista.

3.2.1.1.3. México, América Central e Caribe

Em julho de 1974, na visita ao Brasil do Presidente do México, Luis Echeverria Alvarrez, foram assinados cinco convênios nas áreas de cooperação científica e técnica; transporte marítimo; cooperação turística; intercâmbio de jovens técnicos; e cooperação financeira. Firmou-se acordo para o estudo da cooperação entre a Braspetro e a Petroleros Mexicanos (Pemex). Em janeiro de 1978, Geisel reciprocou a visita, dezesseis anos depois da última visita de chefe de Estado brasileiro, e

[170] RICUPERO, Rubens. "Tratado de Cooperação Amazônica" *In Relações Internacionais*, nº 5, jun 1980. Brasília. SOUTO MAIOR, Luiz Augusto. Idem, p. 448-454.

assinou Convênio de Amizade e Cooperação e acordo de cooperação industrial. As exportações brasileiras para o México aumentaram quase seis vezes, passando de US$ 50 milhões, em 1973, para US$ 292 milhões, em 1979.

A convite do Presidente Geisel, o mandatário da Costa Rica, José Figueres, visitou o Brasil em abril de 1974. Também vieram ao Brasil o Vice-Presidente e o chanceler do Panamá (abril de 1975) e da Guatemala (julho de 1975; agosto de 1977; junho de 1976) bem como o chanceler de Honduras (1976). As exportações para o Mercado Comum Centro-Americano elevaram-se de US$ 18 milhões, em 1975, para US$ 55 milhões, em 1979.

O contato com Cuba era distante, visto que o Brasil rompera relações diplomáticas no Governo Castelo Branco e considerava que o regime de Havana interferia nos assuntos de outros Estados americanos, contrariando o princípio basilar americano da não intervenção[171]. Criou-se Embaixada na Jamaica, e foram estabelecidas relações diplomáticas com Granada, Bahamas e Barbados.

3.2.1.1.4. Foros multilaterais latino-americanos

O Brasil participou dos trabalhos de fortalecimento da ALALC e da OEA. Na OEA, com base na Conferência de Chanceleres da América Latina para a Cooperação Continental de novembro de 1973, que aprovou o documento "base de um novo diálogo entre a América Latina e os EUA", o Brasil defendia a incorporação de convenções sobre segurança econômica coletiva na Carta da OEA como estratégia para o desenvolvimento. A delegação brasileira advogava a criação de mecanismo para o financiamento e a ampliação do mercado do Canadá e dos EUA aos produtos de base e industrializados dos países em desenvolvimento do hemisfério. Quanto à ALALC, a posição brasileira consistia no pleito pela flexibilização da organização, de modo a admitir a formação de arranjos sub-regionais e bilaterais nas negociações coletivas. Diante da recessão internacional e da adoção de medidas protecionistas por parte das nações industrializadas, o Brasil afirmava que a cooperação

[171] Exemplo da atitude brasileira foi a abstenção quando da votação de proposta de remoção das sanções impostas a Cuba em 1964, na XV Reunião dos Ministros das Relações Exteriores da OEA, em novembro de 1974.

econômica entre os países latino-americanos tornava-se cada vez mais necessária. Outro instrumento para a integração continental foi o Sistema Econômico Latino-Americano (SELA). Em outubro de 1975, o Brasil apoiou a proposta mexicano-venezuelana de constituição do SELA como foro de cooperação, consulta e coordenação de 25 nações latino--americanas no campo econômico.

Conclui-se que o Brasil esforçou-se na ampliação de relações no continente, a fim de: (i) projetar-se politicamente na região, rompendo o isolamento em áreas como a amazônica; (ii) garantir o suprimento de recursos energéticos, reduzindo, assim, a sua vulnerabilidade no setor; (iii) expandir o comércio de bens de capital e de consumo, sobretudo industrializados, na América Latina, equilibrando a balança comercial, na busca de novos mercados , por meio da participação em feiras internacionais e da concessão de linhas de crédito. Não é fortuito, pois, o fato de que a América Latina tenha se tornado, no período, o terceiro maior bloco comercial do Brasil, atrás apenas da CEE e dos EUA. Particularmente significativo foi o fato de que as economias latino-americanas compravam proporcionalmente mais bens industrializados, como máquinas, produtos têxteis e automóveis[172], do que outros parceiros comerciais do país. A busca de solidariedade na região voltou-se a temas como o exercício da soberania permanente sobre os recursos naturais, não só da Bacia Amazônica, como também dos mares adjacentes às suas costas, incluídos o solo e o subsolo marinho, de até duzentas milhas marítimas, bem como sua plataforma continental; a defesa dos preços internacionais dos produtos de base, como o café; e a reformulação das regras do comércio internacional em bases justas e equitativas. Não se insistiu sobremaneira na formação de frente única, em razão, em parte do pragmatismo e da leitura do perfil internacional do Brasil feita pelos formuladores e executores de política externa. Visto como um país que alcançara certo grau de desenvolvimento econômico que o diferenciava dos demais países da região, concluía-se que ao Brasil seria mais conveniente flexibilizar suas ações, ajustando-as caso a caso, em vez de cristalizar uma posição única com os demais países latino-americanos. O ônus de uma solidariedade regional seria maior do que as vantagens econômicas ou tecnológicas que o país poderia extrair desse

[172] No caso de automóveis, 4/5 das exportações brasileiras direcionavam-se à América Latina. "Brazil steps up trade with Latin America" In *Brazilian Business*, vol. 55, 1975, p. 17-18.

multilateralismo. No caso da ALALC, supunha-se que era mais realista tecer acordos bilaterais e realizar Comistas, que gradualmente instaurariam a liberalização comercial na região do que buscar a desgravação tarifária simultânea de um grupo de países[173]. Acresce que, para a diplomacia brasileira, esquemas como o SELA, que excluíam os EUA, tendiam a criar mais uma confrontação do que cooperação, dado o reduzido grau econômico e tecnológico dos países. Como assevera Mello Barreto, o Brasil apoiou a proposta, sem muita convicção, sobretudo por se tratar de iniciativa de dois países latino-americanos grandes produtores de petróleo[174].

3.2.2. Plano mundial

3.2.2.1. África

Ao assumir a Presidência, em março, o Presidente definiu a nova política em relação à África, de prioridade comparável àquela concedida à América Latina. "Daremos relevo especial ao nosso relacionamento com as nações irmãs da circunvizinhança de aquém e além-mar". Essa importância significava, em primeiro lugar, desenvolver e fortalecer as relações do Brasil com os países subsaarianos independentes, estabelecidas desde o início da década de sessenta, particularmente os da parte ocidental do Continente. Em segundo lugar, implicava aproximar-se dos países africanos de língua oficial portuguesa, que lutavam por sua emancipação política. A política africana significava, também, apoiar as tradicionais reivindicações de igualdade racial e condenação do *apartheid*.

3.2.2.1.1. África subsaariana independente

A aproximação do Brasil com a África subsaariana independente no período Geisel é tributária, em grande medida, da nova orientação adotada

[173] "Embora prestigiando sempre a ALALC, o Brasil bem avalia as limitações impostas pela realidade regional à ação multilateral, e tem procurado, por isso, explorar as possibilidades de cooperação por pares ou grupos de países e por setores de atividades econômicas, no pressuposto de que a criação paulatina de uma rede de laços e interesses serve aos propósitos de integração e desenvolvimento do continente". Relatório de 1976, p. 62.
[174] BARRETO, Fernando M. Idem, p. 257-258.

pelo Governo brasileiro em relação ao continente, desde, pelo menos, 1967, quando têm início os "anos dourados da política africana"[175].

Similarmente à política hemisférica, a política africana do Brasil orientava-se pela estratégia de "renegociação das dependências". Tratava-se de diversificar os parceiros comerciais do Brasil, ampliando, sobretudo, mercados para a exportação de bens manufaturados e serviços, diante do protecionismo de EUA e Europa Ocidental. Além de incorporar mais compradores, o Governo brasileiro tencionava garantir o suprimento de matérias-primas fundamentais como petróleo, ácido ortofosfórico e fosfato, a fim de reduzir a vulnerabilidade energética do Estado. No plano político, a aproximação com a África respondia ao interesse de maior projeção do Brasil no cenário internacional, por maio da universalização de relações de forma autônoma e isenta de alianças especiais ou constrangimentos ideológicos. Assegurava ao país presença internacional própria e tendia a facilitar a adesão africana aos temas de interesse do Brasil nos foros multilaterais.

O adensamento das relações do Brasil com a África subsaariana independente manifestou-se, sobretudo, nos planos político, econômico e de cooperação técnica. Entre 1974 e 1979, o Governo brasileiro e os Governos africanos emancipados mantiveram inúmeras visitas ministeriais, incrementaram o intercâmbio de bens e serviços e intensificaram os acordos de transferência de conhecimento em áreas como educação, saúde e agricultura.

Em fevereiro de 1974, o chanceler da Nigéria, Oiko Arikpo, visitou o Brasil. Em 1975, realizaram-se as visitas do Presidente Albert Bongo, do Gabão, dos Chanceleres Munyua Wayiaki, do Quênia; J. R. L., do Lesoto; e Ruiah B. Banda, da Zâmbia. Vieram ao Brasil, também, outras missões de nível ministerial, da Costa do Marfim e da Nigéria. Em 1976, estiveram no Brasil o Ministro dos Transportes e da Indústria e Comércio da Mauritânia; o Ministro de Minas e Energia da Zâmbia; o Ministro do Desenvolvimento Industrial e do Meio Ambiente do Senegal;

[175] SARAIVA, José F. S. Idem, p. 128-144. O autor esmiúça uma série de iniciativas implementadas no final da década de sessenta e início da década de setenta que lograram intensificar as relações Brasil-África, como: a missão comercial à África em 1965 e a criação da subsecretaria dedicada à África e ao Oriente Médio na administração de Costa e Silva; a visita do Chanceler Mário Gibson Barboza a nove países da África Ocidental: Costa do Marfim, Togo, Benin, Zaire, Camarões, Gabão, Nigéria, Gana e Senegal, em 1972; e a missão comercial a vários países africanos, em 1973, no Governo Médici.

o Ministro dos Transportes da Argélia. O Brasil recebeu, ainda, a visita do chanceler do Alto Volta (atual Burkina Fasso). Em 1977, visitaram o Brasil o Presidente do Senegal, Léopold Senghor, e os chanceleres da Nigéria e do Togo. Em 1978, veio ao Brasil o Rei dos Ashantis, de Gana. Entre janeiro e fevereiro de 1979, vieram o Vice-Presidente da Nigéria e o chanceler do Senegal. Foram abertas Embaixadas brasileiras na Costa do Marfim, no Gabão, na República da Guiné, em Serra Leoa, no Alto Volta, no Quênia, no Zaire (atual República Democrática do Congo) e no Lesoto. O chanceler brasileiro esteve na África em duas ocasiões: em visita ao Senegal e à Costa do Marfim, em 1974 e 1975, respectivamente.

À semelhança da política adotada em relação aos países latino-americanos, o Governo concedeu linhas de crédito aos Estados africanos para a aquisição de bens manufaturados e de capital brasileiros. Senegal, Costa do Marfim, Gabão, Níger, Mali e Togo receberam, respectivamente, cerca de US$ 13 milhões, US$ 12 milhões, US$ 10 milhões, US$ 1,8 milhão, US$ 690 mil e US$ 690 mil. Instalaram-se escritórios de representação do Banco do Brasil na Nigéria, na Costa do Marfim, no Senegal e no Gabão, e do Banco Real na Costa do Marfim, sendo este o primeiro banco privado a instalar-se no continente africano. O Banco do Brasil adquiriu 40% das ações do Banco Internacional da África Ocidental (BIAO), com mais de cem agências no continente.

O Brasil incentivou a criação de *trading companies*. A Interbras, subsidiária da Petrobras, comercializou cerca de cem produtos industrializados brasileiros. A Cobec, também estatal, estabeleceu-se principalmente em Lagos (Nigéria). A Cotia foi a mais importante companhia de comércio privada que atuou na aproximação comercial do Brasil ao continente africano, e participou especialmente do sistema do *countertrade* com a Nigéria. Beneficiando-se de taxas de subsídios de 15 a 25%, a Volkswagen do Brasil começou a exportar carros para a Nigéria e Angola, para depois estabelecer montadoras em ambos os países; a Fiat e a Mercedes-Benz instalaram montadoras na Nigéria[176]. Expositores brasileiros participaram, ainda, de várias feiras comerciais, como a Feira Internacional de Dacar, de Kinshasa, de Nairóbi e de Lagos[177].

[176] Em 1976, cerca de 110 empresas brasileiras possuíam interesses diretos ou agiam por intermédio de firmas concessionárias no continente africano (Relatório de 1976, p. 71). Em 1977, cerca de quarenta empresas brasileiras operavam na Nigéria.

[177] Sombra Saraiva assevera que o Itamaraty nunca tinha organizado tantas feiras, como as que se realizaram em Lagos, entre 1976 e 1977. Em relação aos transportes, cabe salientar a criação

Como consequência dessas medidas, as exportações brasileiras para a África independente (excetuando-se os PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa) mais que quadruplicaram, elevando-se de cerca de US$ 190 milhões para US$ 600 milhões no período 1973-1979. Uma das principais características das exportações brasileiras era a sua diversificação, porquanto o Brasil vendia, além de carne, café, açúcar e soja, quantidades crescentes de manufaturados, como automóveis, tratores, produtos de aço, eletrodomésticos, têxteis, calçados e material de construção, de forma que, em 1977, os manufaturados passaram a ocupar 51% da pauta exportadora brasileira para a África[178]. Os principais mercados foram Nigéria, Argélia, Egito, Marrocos, África do Sul, Libéria, Tunísia e Zaire[179]. As importações brasileiras da África, por seu turno, concentravam-se em produtos primários, como petróleo bruto (47,8% do total das importações em 1979) e ácido ortofosfórico e fosfato, que representavam 76,9 % do total comprado. As principais origens eram Nigéria, Argélia, Líbia, Gabão, África do Sul, Marrocos, Congo e Zaire.

Além da exportação de bens, o Brasil também intensificou a exportação de serviços de empresas brasileiras, sobretudo na área de construção civil. No Gabão, o Governo brasileiro concedeu linha de crédito no valor de US$ 119 milhões para o financiamento de hotel, hospital e estrada a cargo das empresas construtoras Adolpho Lindenberg e Odebrecht. Na Nigéria, além da participação da construtora Mendes Júnior em projetos de estradas, as empresas Protec e Sobratel realizaram obras de recuperação e ampliação da rede telefônica, sendo que os trabalhos de inspeção e fiscalização de equipamento foram atribuídos à Hidroservice, no valor de US$ 13 milhões, e à Promon Engenharia S.A., no valor de US$ 14 milhões. Na Argélia, a Universidade de Argel, projetada por Oscar Niemeyer, foi edificada pela construtora Rabelo,

---

de voos regulares entre Rio de Janeiro e Lagos, pela Varig, e da linha de navegação Nigerian South American Line, ligando diretamente Brasil e Nigéria. Idem, p. 149-158.

[178] Sônia de Camargo, Idem, p. 55-56.

[179] Para os consumidores do continente, o bem brasileiro era preferível ao europeu ou americano, por ser mais adaptado à realidade local. Veículos como tratores, ônibus e carros adequavam-se a terrenos pouco pavimentados e acidentados. Eletrodomésticos eram menos sofisticados e mais simples de manuseio e de reparação. Em 1977, ¼ das exportações do Brasil para a África era de veículos automotores. KNIGHT, Patrick. "New markets for Brazil in Africa and the Middle East", *Brazilian Business*, October 1978, p. 46. MACKENZIE, Eileen. "Africa offers wide opportunities for Brazilian products". *Brazilian Business*, december 1976, p. 16-18.

bem como cerca de mil quilômetros de ferrovias pela Mendes Júnior. A construtora Andrade Gutierrez participou de *joint ventures* na construção e gerenciamento de minas de ouro no Zaire e estradas em Camarões. A Braspetro manteve atividades de exploração petrolífera na Argélia e em Madagascar. Na Mauritânia, além de um aeroporto, a Mendes Júnior construiu a estrada Transmauritânia, que alcançou razoável repercussão na África.

A Nigéria era o principal parceiro comercial brasileiro. Na segunda metade da década de 1970, e no início da de 1980, o Brasil tornou-se o maior fornecedor da Nigéria de produtos como carros, roupas, produtos de construção, derivados de celulose, petróleo refinado, ares-condicionados, alimentos e outros itens considerados "tropicalizados" e adaptados às condições tecnológicas e de consumo. O Brasil, por sua vez, figurava como o maior comprador de petróleo da Nigéria, em todo o Sul.

Não obstante o incremento das exportações brasileiras em termos absolutos, em termos relativos, a África permanecia sendo o destino de apenas 5,2% do total das exportações brasileiras. A estrutura desigual do comércio constituía empecilho à ampliação do intercâmbio comercial. Com exceção dos países africanos exportadores de petróleo, os demais Estados do continente apresentavam parcos produtos atraentes ao mercado nacional e escassos recursos para a compra de bens brasileiros, tendendo a endividar-se gravemente caso aceitassem as linhas de crédito do Brasil. Não é fortuito, portanto, que as vendas brasileiras tenham se concentrado em apenas dez países do continente, e as compras, em oito países[180]. Outro fator que obstruía o incremento das exportações brasileiras dizia respeito à concorrência com mercados dos países centrais, como os EUA e, sobretudo, a CEE, visto que esta mantinha acordos preferenciais com países africanos pela Convenção de Lomé e dispunha de fretes regulares[181].

[180] Argélia, Nigéria, Moçambique, Egito, Marrocos, África do Sul, Angola, Libéria, Tunísia e Zaire respondiam por 86,2% das exportações brasileiras, sendo que a Nigéria consumia cerca de 20% desse total. No tocante às importações, Líbia, Gabão, Nigéria, Argélia, Congo, Marrocos, África do Sul e Zaire, sendo que, com exceção dos três últimos, os demais eram fornecedores de petróleo bruto. D'ADESKY, Jacques. "Brasil-África: convergência para uma cooperação privilegiada" *In Revista Estudos Afro-Asiáticos*, Rio de Janeiro: Cadernos Cândido Mendes, nº 4, 1980, p. 10.

[181] A Convenção de Lomé foi assinada em fevereiro de 1975 entre a CEE e os países ACP (África, Caribe e Pacífico). Somente oito países da África não se tornaram membros da Convenção:

3.2.2.1.2. Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP)

Se, em relação ao restante da África subsaariana, a política africana brasileira guardou forte componente de continuidade, no tocante ao relacionamento com os territórios africanos lusófonos, a posição brasileira inovou, rompendo em definitivo a ideia de comunhão espiritual com Portugal ao apoiar e reconhecer os movimentos independentistas nas antigas províncias ultramarinas[182].

Além da disposição de diversificar mercados e fontes de recursos energéticos, somada a um interesse de maior autonomia e fortalecimento das posições brasileiras nos foros multilaterais, a política em relação aos territórios portugueses distinguiu-se por certos fatores. A nova orientação brasileira foi facilitada pela conjuntura interna de Portugal. Em abril de 1974, jovens oficiais portugueses destituíram a administração de Marcello Caetano, encerrando o regime fascista instaurado por Salazar, e anunciaram intenção do novo Governo de reconhecer os movimentos de independência dos territórios de ultramar. A inflexão da administração Geisel também foi afetada pelo risco de boicote de fornecimento de petróleo ao Brasil. O Governo brasileiro receava que os Estados árabes exportadores de petróleo pudessem embargar a venda desse bem ao país, em virtude da dubiedade da posição brasileira em relação aos territórios portugueses. A ameaça tornou-se mais presente depois que, em 24 de novembro de 1973, dezessete países da África subsaariana, exportadores de petróleo, incluíram o Brasil na lista dos seis países que receberiam sanções econômicas, como o embargo de petróleo, por conta das suas posições nas questões da África austral, especialmente no que se referia às posições recalcitrantes na questão da descolonização de Angola e Moçambique[183]. Acresce o receio de que os países da África subsaariana votassem contra o Brasil nas Nações Unidas, na questão de consultas

---

Argélia, Marrocos, Tunísia, Líbia, Egito, Angola, Sudão e Moçambique. Ver OLIVEIRA, Henrique Altemani de. "As relações comerciais Brasil-África nos governos Médici e Geisel" *In Política e Estratégia*, nº 2, 1989.

[182] Em novembro de 1972, no Governo Médici, o Brasil havia votado contra os movimentos de libertação de Angola, Guiné-Bissau e Moçambique como representantes autênticos das populações destes territórios e, um ano depois, votou igualmente contra o apoio ao acesso à independência da Guiné-Bissau na AGNU.

[183] 68% das importações brasileiras da África subsaariana eram de petróleo cru em 1973. SARAIVA, José F. S. Idem, p. 159.

prévias em Itaipu, uma vez que alguns haviam votado originariamente com a Argentina na resolução 3129 do Ecosoc, de novembro de 1973.

O Brasil foi o primeiro país do Ocidente a reconhecer a independência da Guiné-Bissau, em julho de 1974, mesmo antes do término das negociações entre Portugal e os líderes do movimento de libertação, e sem consultar previamente Lisboa. O país rompia, finalmente, o Tratado de 1953, inaugurando novo momento de aproximação brasileira com a África lusófona. Meses depois, foi criada a Embaixada do Brasil na Guiné-Bissau, em cumulatividade com Cabo Verde, sendo também reconhecido o Governo de São Tomé e Príncipe. Na AGNU daquele ano, o Brasil saudaria o ingresso da Guiné-Bissau na ONU e, um ano mais tarde, faria o mesmo em relação a Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Moçambique. Ademais, manifestaria apoio à estabilização política angolana.

Em novembro de 1974, na visita ao Senegal, Azeredo da Silveira reuniu os chefes das missões diplomáticas e consulares brasileiras na África para uma Conferência em que foram discutidas e analisadas as perspectivas da África subsaariana, notadamente nos territórios em vias de emancipação, e estruturada uma presença mais atuante do Brasil no processo. Da delegação brasileira se destacaria missão diplomática chefiada por Ítalo Zappa, que viajou a Dar Es-Salaam, Kinshasa e Luanda, a fim de entrevistar-se com os líderes dos movimentos de libertação de Angola e Moçambique. Essa missão, cujo principal objetivo era o de estabelecer relações com os futuros dirigentes de ambos os países, permitiu aos representantes brasileiros manifestar o interesse de manter estreita colaboração com base em laços históricos e aspirações comuns. O Brasil mostrava-se empenhado em dispensar àquelas nações toda a cooperação e assistência, tão logo adquirissem independência. O relatório da viagem foi divulgado em fevereiro de 1975, quando Zappa assumira a chefia do novo Departamento da África, Ásia e Oceania. No documento, indicava-se a vitória do Movimento Popular para a Libertação de Angola (MPLA), em Angola. Em meados de janeiro de 1975, o Itamaraty enviou o ministro Ovídio de Andrade Melo, então cônsul-geral em Londres, com vista a manter contatos com os três líderes dos movimentos de libertação nacional de Angola e Moçambique.

Em março de 1975, o Brasil foi o primeiro país a estabelecer relações diplomáticas com Angola e o único país no mundo a ter um representante

diplomático junto aos angolanos antes mesmo de sua independência, porquanto uma representação especial foi acreditada junto ao governo de transição angolano, sob a chefia de Ovídio de Melo. O gesto brasileiro foi visto em Angola como o início de uma relação privilegiada e o término de um longo período de ambiguidades da política brasileira para a África de língua lusófona. Em abril, o Brasil recebeu, a convite, representantes dos movimentos de libertação angolana. Em maio, o Governo brasileiro enviou gêneros alimentícios, medicamentos e roupas. Em novembro de 1975, o Brasil foi o primeiro a reconhecer oficialmente o Movimento Popular para a Libertação de Angola (MPLA) como o legítimo representante dos interesses do povo angolano, não obstante críticas na imprensa, no Congresso e no Conselho de Segurança Nacional, sob a alegação de complacência com setores comunistas, sobretudo em razão do apoio de Cuba ao MPLA. No mesmo mês, estabelecia relações diplomáticas com Moçambique.

Além do liame político, cabe mencionar a importância das relações econômicas com os países africanos lusófonos. Angola[184] e Moçambique gozavam de linhas de crédito para a compra de bens de capital e de consumo brasileiros nos valores de US$ 160 milhões e US$ 100 milhões. O Brasil participou da Feira Comercial Internacional de Maputo (FACIM), em 1978, com negócios firmados no valor de US$ 1,5 milhão em produtos como máquinas agrícolas e veículos automotores. Em 1979, Angola e Moçambique listavam-se entre os dez principais mercados para as exportações brasileiras na África. As exportações haviam-se elevado, respectivamente, de US$ 5 milhões e US$ 6 milhões, em 1974, para US$ 89 milhões e US$ 17 milhões, em 1979.

A cooperação técnica começa a ser esboçada como um dos eixos das relações do Brasil com países africanos lusófonos. Em linhas gerais, ela acompanha o próprio processo de institucionalização da cooperação prestada pelo Brasil aos demais países em desenvolvimento. Deriva, ademais, de demanda crescente dos PALOP por assistência técnica no período. Em 1977, O Brasil recebeu delegações de Angola, Moçambique, Cabo Verde e Guiné-Bissau e procurou partilhar a sua experiência de desenvolvimento em setores como agricultura, telecomunicações

[184] No setor de construção, a Norberto Odebrecht esteve envolvida em projetos de construção de estradas, hidrelétrica e hotéis em Angola.

e formação profissional, com cursos de treinamento em território brasileiro. Pelos Programas de Estudante-Convênio de Graduação e de Pós-Graduação (PEC-G e PEC-PG), abriram-se vagas em universidades brasileiras para a graduação de nacionais dos PALOP.

A importância atribuída à cooperação técnica permitia ao país presença marcante no território africano, sem a necessidade de aporte de recursos financeiros, o que era particularmente conveniente em países como Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Cabo Verde, que ofereciam limitadas perspectivas econômicas para o Brasil. Acresce que projetava a imagem de uma relação calcada na "interdependência horizontal", defendida por Azeredo da Silveira, uma vez que se tratava de transferência de conhecimento do Brasil, nação do Sul que havia alcançado um grau razoável de desenvolvimento tecnológico, para outro país em desenvolvimento. Nos termos do Chanceler, "país em desenvolvimento, o Brasil oferece às outras nações do mundo em desenvolvimento compartilhar experiência e seus conhecimentos tecnológicos. Não desejamos privilegiar métodos ou modelos, sistemas ou formas de ação: colocamo-nos, sim, à disposição desses países amigos para juntos examinarmos e executarmos programas reciprocamente vantajosos. Conscientes com essa orientação, as atividades sob a égide do Programa de Cooperação Técnica Brasil - África, para 1977/78, representam, dentro de nossas possibilidades, o genuíno desejo brasileiro de contribuir para o desenvolvimento das nações africanas"[185]. Além disso, tratava-se de tecnologia tropical, mais adaptada à realidade local do país, e cuja transmissão era facilitada pelo domínio comum do idioma. Não obstante, os mecanismos institucionais brasileiros não consistiam em sistema eficaz de formulação e execução da prestação de cooperação. O sistema interministerial de cooperação internacional apresentava limitações, uma vez que a atividade era pulverizada entre diferentes instituições governamentais. Como consequência, a sistematização de informações referentes às iniciativas realizadas era falha, bem como as ações não pareciam denotar planejamento prévio, em prol de um programa geral a ser cumprido. Faltavam ainda meios.

[185] OLIVEIRA, Henrique Altemani de. "As relações comerciais Brasil-África nos governos Médici e Geisel" *In Política e Estratégia*, nº. 2, 1989, p. 197-198.

3.2.2.1.3. África austral

Na região da África Meridional, o Brasil assumiu posição de repúdio aos remanescentes do colonialismo e à persistência da discriminação racial. Em 1977, o país participou da Conferência de Apoio aos Povos do Zimbábue e da Namíbia, em Maputo, e, em Lagos, da Conferência Mundial de Ação contra o *apartheid*[186]. Em maio de 1976, por ocasião da visita de delegação do Conselho da Namíbia, o Brasil reconheceu a Organização do Povo do Sudoeste Africano como representante legítimo e contribuiu financeiramente para o Fundo das Nações Unidas para a Namíbia. Em 1977, o Brasil adotou medidas internas em consonância com a Resolução 418 do CSNU, que decretou o embargo mandatário de armas contra a África do Sul e fechou o consulado na Cidade do Cabo. O Brasil defendeu, nas Nações Unidas, a transferência para a maioria negra do Governo do Zimbábue, que, em reconhecimento, convidou o país para a festa de independência.

As relações com a África do Sul reduziram-se em importância. No início dos anos setenta, o regime de Pretória era praticamente o único parceiro significativo do Brasil. Ao final da década, somente 5% do total exportado para a África dirigia-se àquele país. Na África austral, ganharam em importância Angola e Moçambique e, nas relações africanas como um todo, o parceiro comercial principal passou a ser, como visto, a Nigéria.

3.2.2.2. Oriente Médio

Em relação ao Oriente Médio, a diplomacia brasileira aprofundou política de aproximação iniciada no Governo Médici[187], com vista a

[186] Na AGNU, em 1977, Azeredo da Silveira declarou que, "devido à opressão racial e à persistência do colonialismo, a África Meridional é outra região onde grassam sérias tensões, que põem em risco a própria manutenção da segurança e da paz internacionais. Seguidamente, tem o Brasil manifestado seu repúdio ao racismo e ao colonialismo, bem como sua crescente apreensão com essa situação, que desafia a consciência da humanidade [...] As questões de interesse dos povos da África Meridional devem ser resolvidas sem maior perda de tempo. A comunidade internacional tem o indeclinável dever moral e político de criar condições para acelerar a solução dessas questões internacionais". CORREA, Luiz Felipe de S. Idem, p. 344-345.

[187] O Brasil aproximara-se economicamente do Iraque, com a negociação da compra de petróleo em troca da venda de produtos brasileiros na visita do ministro de petróleo iraquiano em

ampliar mercados, garantir acesso ao petróleo e atrair investimentos em petrodólares para os projetos do II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), tendo em conta o ônus do petróleo na balança de pagamentos brasileira.

O Brasil estabeleceu relações diplomáticas com Catar, Bahrein, Emirados Árabes Unidos e Omã, e criou missões diplomáticas em Doha, Manamah, Abu Dhabi e Muscate. Foi instalada Embaixada em Trípoli, em abril, seguida da visita ao Brasil, em julho, do Ministro do Petróleo Líbio. Ainda em 1974, a Arábia Saudita instalou Embaixada, em reciprocidade à atitude brasileira de novembro de 1973. Em visita do Chanceler Omar Al-Sakkaf, em setembro, foi criada Comissão Mista de Coordenação e firmado Acordo de Cooperação Econômica e Técnica. Em 1975, visitaram o país o chanceler do Kuwait, ocasião em que foi assinado Acordo de Cooperação Econômica, e missão econômica do Iraque. Em 1978, realizou-se a visita do Vice-Presidente do Iraque.

O Brasil participou das Feiras Internacionais de Casablanca, Cairo, Trípoli, Argel, Bagdá, Teerã e Damasco e organizou a Primeira e a Segunda Exposição Industrial Brasileira, na Arábia Saudita e no Kuwait, respectivamente. O Banco do Brasil abriu escritório em Teerã e uma agência em Bahrein. A Interbras instalou escritório central para o Oriente Médio no Kuwait. O Brasil firmou acordos econômicos que previam a compra de petróleo em troca da venda de manufaturas brasileiras. O Brasil exportava carros, caminhões, tratores, peças, eletrodomésticos e armamentos, além de minério de ferro, óxido de alumínio, madeira, carnes congeladas (em especial frangos) e açúcar.

A Braspetro atuava no Iraque, na Líbia, na Argélia, no Irã, no Kuwait, na Arábia Saudita e no Egito. O Brasil instalou refinaria de açúcar no Kuwait. Em outubro de 1978, o consórcio Mendes Júnior-Interbras assinou contrato para a construção de estrada de ferro no Iraque, constituindo o maior já firmado por empresa brasileira no exterior. Firmas nacionais participaram, ainda, na construção de hotéis e estradas na Arábia Saudita

dezembro de 1970 e o envio de missão comercial brasileira em fevereiro de 1971; em 1973, o Chanceler Gibson Barboza visitou o Egito e Israel; em abril de 1973, o Brasil cria Embaixada na Líbia e, em maio, em visita ao país, o Ministro do Exterior da Arábia Saudita acertou o estabelecimento de plenas relações diplomáticas entre os dois países. No final daquele ano, o Brasil instalou Embaixada no Iraque e no Coveite (Kuwait). VER GARCIA, Eugênio. Idem.

e no Iraque. A Companhia Paulista de Comércio Marítimo inaugurou linha regular de navegação para o Oriente Médio.

As exportações brasileiras para o Oriente Médio registraram razoável expansão, passando de US$ 198 milhões para US$ 975 milhões, no período 1974-1979. O maior parceiro na região era o Iraque. O país constituía o principal fornecedor de petróleo ao Brasil e o primeiro destino das exportações de bens e serviços brasileiros[188]. Abaixo do Iraque, figuravam o Irã, que se tornou, em 1978, o terceiro supridor do óleo ao Brasil e segundo importador de bens e serviços; Arábia Saudita, segundo maior fornecedor de petróleo; e Líbia, terceiro maior importador. Apesar dos esforços brasileiros, o déficit comercial permaneceu elevado em função das importações de petróleo, cujos valores subiram de US$ 353 milhões, em 1974, para US$ 3,7 bilhões, em 1979.

A aproximação transcendeu o plano econômico. Nos comunicados conjuntos e nos foros multilaterais, o Brasil condenou a ocupação de territórios de Israel pela força, exortando a desocupação como parte integrante da solução das controvérsias árabe-israelenses[189]. Soma-se a isso o apoio brasileiro ao direito do povo palestino à autodeterminação e à soberania, vistos como condições essenciais a uma paz justa e duradoura na região. Buscava-se também afastar a ameaça de boicote ao suprimento de petróleo a países que apoiassem a política expansionista israelense[190]. Além de reconhecer a Organização para a Libertação da Palestina (OLP) como representante do povo palestino e de apoiar resoluções referentes à desocupação e à criação do Estado palestino, como o endosso às resoluções condenatórias da política de implantação de colônias na Cisjordânia e da introdução de legislação israelense em territórios ocupados, em 1975, o Brasil favoreceu o projeto de resolução que declarava o sionismo uma forma de discriminação racial. A polêmica decisão, que surtiu reação negativa tanto dos EUA quanto

[188] Em 1977, a Braspetro descobriu o campo de Majnoon, a maior reserva petrolífera do Iraque. SANTANA, Carlos. "O aprofundamento das relações do Brasil com os países do Oriente Médio durante os dois choques do petróleo da década de 1970: um exemplo de ação pragmática" *In Revista Brasileira de Política Internacional*, 49, 2, 2006, p. 163.

[189] Na XXIX AGNU, em 1974, Azeredo da Silveira assinalou que "acreditamos que a desocupação dos territórios ocupados é, insofismavelmente, parte integrante da solução do conflito". CORREA, Luiz Felipe de Seixas (org.) Idem, p. 314.

[190] À época, o Brasil importava cerca de 80% do petróleo consumido internamente. Idem, p. 166.

de setores internos, foi fundamentada como oposição a doutrinas sociais ou exclusivistas e, não, como hostilidade ao judaísmo. O Brasil reconhecia Israel como Estado independente, mas não admitia que esse reconhecimento dependesse da "aceitação de teses sionistas"[191].

3.2.2.3. Ásia

No marco da cooperação Sul-Sul, a principal ação da política externa brasileira foi a aproximação com a República Popular da China (RPC). O aprofundamento da relação bilateral , lastreada por interesses econômicos e políticos, foi facilitada pela deterioração do relacionamento sino-soviético e pela melhoria das relações entre a RPC e os EUA ao longo da década de setenta[192].

Brasil e China convergiam em boa parte dos temas internacionais. Como o Brasil, o país asiático recusava-se a assinar o TNP (Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares), por considerá-lo discriminatório, ao impedir apenas o crescimento horizontal dos arsenais nucleares, sem considerar a dimensão vertical; ambos os Estados assemelhavam-se na identificação do subdesenvolvimento como problema ambiental humano; partilhavam, ainda, a necessidade de instituição de uma Nova Ordem Econômica Mundial, mais justa, equitativa e representativa dos países em desenvolvimento.

Após troca de missões comerciais, em agosto de 1974, o Brasil reconheceu a República Popular da China como a única e legítima representante do povo chinês e estabeleceu relações diplomáticas com Pequim[193]. Ao tomar nota de que Taiwan era parte inalienável do território da RPC, o Brasil suspendeu as relações diplomáticas com aquela ilha e manteve apenas os vínculos comerciais. Naquele mês, foi criada a Embaixada do Brasil em Pequim.

---

[191] BARRETO, Fernando M. Idem, p. 298-299.

[192] Em 1972, o Presidente Nixon visitou Pequim e, sete anos depois, as relações bilaterais foram normalizadas.

[193] Letícia Pinheiro mostra que a decisão de reatamento já havia sido tomada por Geisel em consulta com Silveira desde o início do Governo e que, nos meses subsequentes, procedeu-se à busca de convencimento. PINHEIRO, Letícia. "Restabelecimento de relações diplomáticas com a República Popular da China: uma análise do processo de tomada de decisão" *In Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, vol. 6, nº12, 1993, p. 247-270.

As relações comerciais apresentaram grande incremento. Foi concluído acordo plurianual de venda ao mercado chinês de até 200.000 toneladas de açúcar. O Brasil passou a exportar ferro, soja, açúcar, algodão e armas, em troca de metais não ferrosos, petróleo, carvão e produtos farmacêuticos chineses. As exportações brasileiras decuplicaram, passando de US$ 12 milhões, em 1974, para US$ 118 milhões, em 1979.

Apesar de integrantes do Conselho de Segurança Nacional serem contrários à decisão, Pinheiro mostra que a oposição interna não representou propriamente um constrangimento à ação do governo. Dado o estilo centralista e autocrático do Presidente Geisel, acabou prevalecendo a "adesão apesar da oposição", *i.e.*, deu-se seguimento à política de restabelecimento das relações com Pequim preconizada por Geisel e Azeredo da Silveira, culminando na implementação da decisão em agosto de 1974, malgrado a ausência de consenso em torno da questão[194].

3.2.3. Plano multilateral

Conforme visto, nos foros multilaterais, o Brasil apoiou a emancipação das colônias portuguesas na África, saudando o ingresso dos novos países na ONU; em relação à África austral, declarou repúdio tanto ao colonialismo residual na Rodésia e na Namíbia, como ao racismo na África do Sul; apoiou resoluções que condenavam a política expansionista de Israel pela força e exortavam à desocupação dos territórios; votou favoravelmente à resolução que considerava o sionismo como forma de discriminação racial, além de aprovar o estatuto de observador da OLP. Além desses temas, a delegação brasileira defendeu interesses de ordem geral ligados a comércio, meio ambiente, população, direito do mar, desarmamento e a instauração de uma NOEI (Nova Ordem Econômica Internacional).

Em relação aos temas econômicos, o Brasil pleiteou regras mais justas para o comércio internacional. Nas negociações da rodada de Tóquio do GATT, o país esposou princípios que implicassem tratamento favorável aos países em desenvolvimento em todas as áreas de negociação (tarifária, não tarifária e normativa) e propôs a formação do Grupo de Reforma do GATT para rever as regras de comércio internacional elaboradas desde

[194] Idem.

a sua criação. Na VII Sessão Especial da Assembleia Geral, em 1975, o Brasil propôs a negociação de um acordo geral destinado a regular o intercâmbio comercial entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, que buscaria corrigir as distorções deixadas pelos acordos no âmbito do GATT, excessivamente focados nos interesses dos países centrais. Um dos eixos desse instrumento seria a ampliação do acesso, aos mercados dos países do Norte, dos bens de base e manufaturados dos Estados do Sul. Nos preparativos e na IV Conferência da UNCTAD, realizada em Nairóbi, em 1976, o Brasil defendeu a transferência de tecnologia sob a forma de capacitação tecnológica e código de conduta, que visasse a garantir a adequação da tecnologia transferida e sua remuneração justa. Além disso, o país defendeu o estabelecimento de uma estrutura internacional que facilitasse aos países do Sul a produção autóctone da tecnologia necessária ao seu desenvolvimento. Na Conferência de Cooperação Econômica Internacional (CCEI) de Paris, a atuação do Brasil como membro da Comissão de Energia pautou-se pela negociação de acordos bilaterais que garantissem receitas estáveis de exportação à luz do Programa Integrado de Produtos de Base.

Nas sessões do Conselho de Administração do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e na Conferência Mundial da População, em 1974, a posição brasileira foi de defesa do direito soberano dos Estados de formularem e implementarem suas políticas ambientais e populacionais, de acordo com suas necessidades e condições específicas. O país recusou qualquer imposição externa relativa a esses dois temas, que pudesse comprometer o ritmo de desenvolvimento nacional dos países do Sul, como a fixação de metas de caráter universal e indistinto. A diplomacia brasileira argumentava que o combate à pobreza e ao subdesenvolvimento econômico deveriam ser incluídos no tratamento da questão ambiental e populacional. Quanto aos direitos humanos, o Brasil criticava a politização e o tratamento sensacionalista dispensado à matéria, argumentando que a solução das questões dos direitos do homem era de responsabilidade do governo de cada país, posicionando-se contra a visita da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA e não ratificando a Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos, em vigor em julho de 1978.

Nas sessões da III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, o Brasil pautou-se pelo propósito de conseguir o maior endosso

possível aos princípios que inspiraram o decreto-lei nº 1.098, de 1970, que ampliara a extensão do mar territorial para duzentas milhas marítimas. A posição brasileira foi a de procurar maximizar os direitos do Estado costeiro nas duzentas milhas náuticas adjacentes às suas costas, sobre o solo e no subsolo a ela correspondentes e sobre a plataforma continental mais além, contra as tentativas das potências marítimas de caracterizar a zona econômica como parte do alto-mar. Buscou-se, ainda, favorecer fórmulas que assegurassem o benefício da exploração dos recursos dos fundos marinhos aos países em desenvolvimento, posicionando-se contra o princípio da livre exploração, advogado pelos países industrializados, e a favor de que os benefícios das atividades extrativas dos países do Norte fossem revertidos também para os países do Sul. A fim de permitir que estes participassem diretamente da extração de recursos, o Brasil pleiteou a criação de um mecanismo eficaz de transferência de tecnologia. Defendeu, por fim, que a pesquisa científica na zona econômica deveria conduzir-se sob consentimento prévio e condições do Estado costeiro.

Na Conferência do Comitê de Desarmamento, o Governo brasileiro reafirmou posição no sentido do desarmamento geral e completo, sob efetivo controle internacional, e atuou na qualidade de observador da Conferência de Revisão do TNP, recusando-se a ratificar este tratado, por sua natureza discriminatória e ineficaz na limitação da proliferação de armas nucleares das grandes potências. Defendeu o direito dos países em desenvolvimento de terem acesso à tecnologia nuclear para fins pacíficos e apoiou resolução sobre o direito dos Estados, de acordo com o princípio da igualdade soberana, de levarem adiante o seu programa de uso pacífico da energia em prol do desenvolvimento econômico e social. Reiterou a proposta de conversão dos recursos empregados com a corrida armamentista a projetos de combate ao subdesenvolvimento econômico e social.

Nos foros multilaterais, a atuação do Brasil era moderada, tendo em vista a leitura de seu perfil externo. Considerando-se como potência emergente no cenário internacional, a diplomacia brasileira buscou convergir com afro-asiáticos e latino-americanos, sem, no entanto, recorrer a uma solidariedade integral[195]. O país ampliava a sua participação na

[195] O Embaixador Geraldo Holanda Cavalcanti, cônsul-geral do Brasil em Hong Kong no Governo Geisel, em palestra em 10/12/2007, indicou que ao Brasil não interessava aderir ao sindicato dos países pobres. O país procurou convencer as demais nações em desenvolvimento

ONU[196], mas se abstinha de "comprometimentos automáticos com blocos parlamentares" na organização. Conforme apontou o Relatório de 1976,

> *[a] atuação do Brasil no GATT se reveste de características peculiares em decorrência do estágio de desenvolvimento econômico atingido nas últimas décadas. Assim, tornou-se imperativo definir uma linha de ação flexível e pragmática que, sem pôr em causa a solidariedade entre os países em desenvolvimento, atendesse às necessidades do comércio brasileiro com o mundo industrializado*[197].

Conclusão

No período de março de 1974 a março de 1979, a cooperação do Brasil com os demais países em desenvolvimento respondeu à necessidade de "renegociação da dependência" brasileira em relação aos países industrializados no contexto de um mundo em transformação. Diante da conjuntura externa de ascendente multipolaridade econômica, de consolidação da *détente*, de crise de balança de pagamentos, somada a uma percepção interna de potência emergente, o país rompeu a aliança especial com os EUA e os limites ideológicos na sua atuação externa, multiplicando suas relações com Estados do Sul, a fim de conquistar

em temas que eram de seu interesse, mas sem preconizar a cristalização de uma frente unida dos países do Sul, por reconhecer que os países não dispunham do mesmo peso nas votações.

[196] Em 1977, o Brasil era o primeiro contribuinte entre os países em desenvolvimento. Relatório de 1977, p. 114.

[197] Relatório de 1976, p. 145. Em relação às negociações na CCEI, a argumentação assemelha-se: "Na CCEI de Paris, a atuação do Brasil como membro da Comissão de Energia da Conferência pautou-se ao mesmo tempo pela política de solidariedade com o grupo dos países em desenvolvimento na preservação econômica de seus recursos naturais e pelo nosso interesse peculiar, como importador substancial de petróleo, em obter resultados equilibrados para todas as partes envolvidas na busca de soluções para a crise mundial de energia". Relatório de 1977, p. 114. E, em relação à UNCTAD: "Nos preparativos e na IV Conferência da UNCTAD, realizada em maio de 1976, em Nairóbi, os temas prioritários dos 77 foram o chamado Programa Integrado para Produtos de Base, a questão da dívida externa, e os temas referentes à transferência de tecnologia. Para o Brasil, em virtude do seu estágio mais avançado de industrialização, interessavam primordialmente o tema da transferência e o da expansão e liberalização do comércio. A Conferência da UNCTAD, por conseguinte, é encontro negociador entre grupos de países, circunstância que leva a uma relativo esmaecimento, em prol da unidade, de certas posições individuais". Relatório de 1976, p. 168.

uma nova condição de economia industrializada, com projeção política internacional.

A diplomacia brasileira intensificou relações com a América Latina e resgatou hipotecas diplomáticas, aproximando-se de países andinos, africanos e árabes e da China por meio da troca de visitas de alto nível, aumento da representação diplomática, incremento das exportações de bens e serviços e estímulo à cooperação técnica. Acrescem a proposta do TCA (Tratado de Cooperação Amazônica), o reconhecimento, em certos casos pioneiro, da independência das colônias portuguesas, o repúdio ao colonialismo e à discriminação racial na África Austral, a adoção de uma posição explícita com relação ao conflito árabe-israelense e o estabelecimento de relações diplomáticas com a RPC. Como consequência desses esforços, a participação do Sul no comércio exterior brasileiro passou de 20,9%, em 1973, para 30,5%, em 1979, na área de exportações, e 22,4% para 50,2%, no setor de importações[198].

O engajamento nas relações bilaterais conviveu com "cauteloso ceticismo" nos foros multilaterais[199]. Ainda que tenha participado ativamente do debate das principais questões em instâncias internacionais o Brasil não levou as concepções terceiro-mundistas às últimas consequências. Se, na formulação de sua política externa, aproxima-se das teses defendidas pelo Terceiro Mundo, na execução das suas diretrizes[200], o país, ciente de que seu peso específico no mundo o permitia atuar com perfil próprio, busca via separada e moderada e, com pragmatismo, formar alianças em função menos de ideais abstratos do que de interesses

[198] OLIVEIRA, Henrique A. de. *Política Externa Brasileira*, p. 165.

[199] LAFER, Celso. *Paradoxos e Possibilidades: estudos sobre a ordem mundial e sobre a política exterior do Brasil num sistema em transformação*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982, p. 161.

[200] O Presidente Geisel assinalou que "[o]s países do Hemisfério Sul, em termos de tecnologia, de financiamento, de equipamento, nada tinham que pudéssemos aproveitar". "Comparecíamos às reuniões e conferências, éramos a favor das reivindicações desses países, até porque também éramos um país subdesenvolvido, embora numa situação econômica, social e política em evolução, mas não assumíamos qualquer compromisso. Eles tinham a nossa simpatia, mas não nos engajávamos [...] [T]ínhamos "uma política de solidariedade para com o Terceiro Mundo e de preferência econômica pelo Norte. [...]Mas mesmo nessa solidariedade com o Terceiro Mundo o Brasil nunca se empenhou a fundo. Para nos engajarmos a fundo, tínhamos que endossar as reivindicações dos subdesenvolvidos e sair pelo mundo fazendo campanha. Não convinha ao Brasil fazer isso. A solidariedade foi uma posição mais diplomática. A diplomacia é muito sutil.", D`ARAUJO, Maria Celina e CASTRO, Celso (org.) *Ernesto Geisel*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1998, p. 337-338.

concretos, no entendimento de que não convinha afastar-se dos países industrializados, visto que esses constituíam os principais financiadores do projeto nacional de desenvolvimento econômico acelerado, os maiores mercados para os produtos brasileiros e os grandes detentores de tecnologia moderna[201].

A nova orientação da diplomacia brasileira fundamentava-se na ênfase no desenvolvimento econômico e social do país, e na afirmação da autonomia nas decisões internacionais, rumo à conversão do Brasil em uma economia industrializada. As características do regime militar, particularmente no período Geisel, identificado pela elevada centralização política, permitiram a execução da política externa sem grandes constrangimentos internos. Como mostram Pinheiro e Camargo[202], mesmo questões que acarretaram críticas em setores castrenses, como o reconhecimento do Governo do MPLA, o estabelecimento de relações diplomáticas com a RPC e o voto favorável ao entendimento do sionismo como forma de racismo, não constituíram propriamente óbices à cooperação Sul-Sul, prevalecendo, nesses casos, "a adesão apesar da oposição". Conclui-se que o constrangimento interno mais relevante ao adensamento das relações com os países do Sul referia-se à própria percepção da cúpula militar acerca dos limites da cooperação com esses Estados, com base no entendimento de que não convinha ao Brasil a liderança num sindicato dos países pobres, porquanto estes não possuíam capitais nem mercados suficientes para atender às necessidades internas de desenvolvimento econômico, e careciam de real peso na diplomacia parlamentar.

Em linha com os conceitos estudados no segundo capítulo, pode-se afirmar que, no período Geisel, o Brasil acompanhou a tendência de intensificação de demandas econômicas da cooperação Sul-Sul, ombreando com esses Estados na defesa da integração latino-americana, do acordo geral de comércio entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, do direito à geração de

[201] Como Geisel afirma: "São os países que dominam o mundo, são as civilizações mais adiantadas. Somos muito amigos dos países da América do Sul, com os quais cultivamos relações harmoniosas, mas o problema do nosso desenvolvimento passa pelo Hemisfério Norte. Procurei intensificar esse relacionamento, principalmente com a Inglaterra, a França, a Alemanha e o Japão. Não pude fazer mais coisas com os EUA por causa de exigências que foram surgindo e que me pareceram descabidas". Idem, p. 337.

[202] PINHEIRO, Letícia. Idem e CAMARGO, Sônia de e OCAMPO, José M. V. Idem.

tecnologia nuclear para fins pacíficos, entre outros. Aplicando-se os conceitos de Krasner, é possível perceber que essa cooperação derivava do entendimento de uma situação objetiva de desequilíbrios estruturais internos e externos, comuns aos países do Sul, que tolhia inserção no sistema internacional. A cooperação não implicava harmonia automática de interesses, mas, conforme os termos de Keohane, significava coordenação de políticas propositadamente flexíveis, levando-se em consideração cálculos autointeressados de mudança da inserção do Brasil em prol de maior projeção política e bem-estar econômico. Tratava-se, enfim, de uma interação estratégica do Estado na política mundial, tendo em vista a necessidade de reduzir a vulnerabilidade do país, derivada da sua inserção numa interdependência assimétrica.

Para os formuladores e executores de política externa, o Brasil era lido como país que se distanciava do conjunto dos demais países em desenvolvimento por ter atingido maior grau de desenvolvimento econômico, mas que ainda tinha um longo caminho a percorrer para alcabnçar o estágio dos países centrais. Conforme acentua Lafer, o país detinha "não apenas o passivo da vulnerabilidade, mas também o ativo de alguns recursos de poder no campo diplomático"[203]. A distribuição de poder, expressa no policentrismo econômico e na decadência relativa dos EUA, ofereceu oportunidades à atuação brasileira como potência emergente, ao ensejar maior poder de barganha internacional, em conformidade com os conceitos de Holbraad.

Consoante os termos de Sennes, Fonseca Júnior, Keohane, Lafer e Lima, o Brasil agiu como uma potência média, combinando as dimensões regionais e globais. No plano regional, assumiu posição de liderança, investindo na integração dos espaços econômicos, na cooperação amazônica e na organização da ação coletiva. No âmbito global, embora as funções de intermediação Leste x Oeste tenham perdido em importância com a consolidação da *détente*, o país assumia a função de "construtor de pontes" e de *tertius inter-partes* na defesa de uma ordem econômica mais justa e equânime. Atuou como *system-affecting state*, uma vez que entendia que articulado em grupo, poderia provocar impacto na promoção da segurança econômica coletiva. Se, de um lado, adotava o comportamento virtuoso de diminuição da lacuna entre ricos

[203] LAFER, Celso. *O Brasil e a crise mundial*. São Paulo: Perspectiva, 1984, p. 127.

e pobres, servindo de ponte entre o Norte e o Sul, por outro, assumia o comportamento "carona", nas palavras de Fonseca. Ao recusar-se tanto a ratificar a Convenção Interamericana de Direitos Humanos e o TNP, como a negociar o tema ambiental, o Brasil agia como "carona", beneficiando-se das regras propostas pelas grandes potências, sem subordinar-se a elas.

Adotando-se o modelo interativo de Putnam, pode-se perceber que, tendo em vista a autonomia dos tomadores de decisão e o insulamento das pressões políticas domésticas, a política externa gozava de amplo respaldo interno, favorecendo a barganha do país nas negociações internacionais. Por outro lado, a prevalência de um regime militar de pouca transparência minava a confiança dos seus interlocutores. Malgrado os esforços da diplomacia brasileira em desfazer a imagem de país hegemônico, no caso dos vizinhos latino-americanos prevaleciam suspeitas em relação à política do Brasil, vista como expansionista. Tal percepção era particularmente evidente na diplomacia argentina e provia base para a escolha do conflito nas relações bilaterais, comprometendo o resultado das negociações internacionais voltadas prioritariamente à integração na região. Além disso, como observaram Soares de Lima e Moura, a ocorrência interna de baixa democratização das instituições feria a credibilidade e autoridade da política externa brasileira na luta por uma ordem internacional efetivamente representativa e equânime[204].

3.3 A Política Externa do Primeiro Governo Lula (2003-2006)

O entendimento da política externa adotada no primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio "Lula" da Silva requer a compreensão das mudanças ocorridas na diplomacia brasileira após o fim da Guerra Fria. Boa parte das diretrizes traçadas entre 2003 e 2006 parece inserir-se num quadro maior de inflexão do comportamento do Brasil no exterior a partir de 1990, que, por sua vez, acompanhou mudanças significativas na ordem internacional. Não obstante, a diplomacia do primeiro Governo Lula inovou, ao buscar nova leitura tanto da ordem internacional como da participação do Brasil nessa ordem.

Apesar da existência de diferenças entre os Governos Fernando Collor (janeiro 1990 - setembro 1992), Itamar Franco (1992-1994) e

[204] LIMA, Maria R. Soares de e MOURA, Gelson, op. cit, p. 362.

Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), algumas continuidades podem ser destacadas[205].

Uma delas diz respeito ao multilateralismo. Com a dissolução da União Soviética, e o consequente desaparecimento de um dos polos de poder, a ordem internacional tornou-se mais complexa. Malgrado a ausência de consenso quanto à caracterização desse novo momento nas relações internacionais, particularmente de sua distribuição de poder, se unipolar, multipolar ou combinação de ambas as configurações[206], um de seus traços é a maior importância atribuída aos temas de direitos humanos, segurança, meio ambiente e livre comércio na agenda internacional. Na vacância do teor ideológico, desde então a legitimidade internacional repousa na maneira como cada país lida com essas questões, o que levou à mudança na atuação da política externa, particularmente, no significado da autonomia. Até a década de 1990, o termo implicava uma distância qualificada, em que o Brasil adotava posição defensiva em temas multilaterais como modo de resguardar-se de alinhamentos com qualquer um dos líderes dos blocos que pudessem comprometer a liberdade de ação brasileira. Ao abster-se na plena adesão a regimes, vistos como congeladores de poder, o país estaria, ainda, preservando o modelo de desenvolvimento econômico acelerado. Com o fim da Guerra Fria, a autonomia do Brasil passou a significar a participação ativa na agenda

[205] CERVO, Amado "A ação internacional do Brasil em um mundo em transformação: conceitos, objetivos e resultados (1990-2005)" In ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antônio C. *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006. CERVO, Amado "A política exterior: de Cardoso a Lula" In Revista Brasileira de Política Internacional, 46 (1), 2003 pp. 5-11. SANTANA, Carlos R. "Política externa em perspectiva: um balanço sobre a diplomacia dos presidentes Collor, Itamar, Cardoso e Lula' In *Carta Internacional*, novembro de 2006. VIZENTINI, Paulo F. "De FHC a Lula: uma década de política externa (1995-2005)" In *Civitas*. Porto Alegre, vol. 5, nº 2, jul-dez 2005, pp. 381-397. FONSECA JÚNIOR, Gelson. "Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XXI: a Distribuição dos Pólos de Poder e a Inserção Internacional do Brasil" *Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo*, 1998, disponível no site www.iea.usp.br/artigos, acessado em 30/12/2007.

[206] ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon de. "Os desafios de uma ordem internacional em transição" In ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antônio C. *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006. FONSECA JÚNIOR, Gelson. "Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XXI: a distribuição dos pólos de poder e a inserção internacional do Brasil" In DUPAS, Gilberto e VIGEVANI, Tulio (org). *O Brasil e as Novas Dimensões do Segurança Internacional*. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1999. NYE, Joseph. *The Paradox of American Power: why the world´s only superpower can´t go it alone.* Oxford Univesity Press, 2002.

multilateral. Como explica Fonseca Júnior[207], nessa era contemporânea de multiplicação de temas destituídos de viés ideológico, o abandono do distanciamento fundamenta-se na necessidade de o país encaminhar as negociações e oferecer propostas, no sentido tanto de democratizar as instâncias internacionais como de defender a observância dos tópicos com o objetivo de desenvolvimento econômico. A ação do Brasil é julgada essencial para que a consolidação dos regimes seja representativa dos interesses não só dos Estados do Norte, mas também dos Estados do Sul.

Outro aspecto contínuo diz respeito ao regionalismo. Não obstante ser um tópico da agenda brasileira desde a segunda metade do século XX, o regionalismo adotado a partir do final dos anos oitenta distingue-se tanto do ponto de vista quantitativo quanto qualitativo. Os acordos regionais multiplicaram-se, e passaram a compreender vários estágios de integração econômica, com ênfase na abertura de mercados. Em contraste com o modelo anterior dos anos sessenta, de caráter estatizante e protecionista do mercado interno, esse novo regionalismo associa-se ao processo de intensificação dos fluxos de bens, serviços, capitais e de investimento direto estrangeiro, identificado como globalização financeira. Surge da necessidade de adaptar-se aos desafios impostos pela globalização, em que os países perseguem ganhos de competitividade, a fim de atenuarem vulnerabilidades externas. Além de questões econômicas, o regionalismo em curso na América do Sul guarda implicações políticas. A integração dos países vizinhos seria um modo de assegurar ambiente cooperativo, sobretudo entre Brasil e Argentina, e democrático na região, permitindo, ainda, ação mais coordenada no âmbito internacional[208]. Outro dado característico do atual regionalismo parece ser a nova esfera geográfica. A partir da gestão de Cardoso na chancelaria em 1992[209], o conceito de América do Sul passou a prevalecer em relação ao de América Latina, em boa parte, como reconhecimento da associação cada vez maior entre México e países da América Central e do Caribe com a economia dos EUA.

[207] FONSECA JÚNIOR, Gelson. "Alguns aspectos da política externa brasileira contemporânea" In FONSECA JÚNIOR, Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

[208] Ver LIMA, Maria R. Soares de. E COUTINHO, Marcelo V. "Globalização, Regionalização e América do Sul" *Análise de Conjuntura OPSA*, nº 6, maio de 2005.

[209] ALMEIDA, Paulo R. "O Brasil como ator regional e como emergente global. Estratégias de política externa e impacto na nova ordem internacional" *Cena Internacional*, vol. 9, 2007, versão eletrônica, p. 17.

O regionalismo renovado da política brasileira passou a desenvolver-se em duas frentes complementares. Uma delas, prioritária, referia-se à formação e consolidação do Mercado Comum do Sul (Mercosul)[210]. Outra dizia respeito à integração econômica da região sul- americana ,com base nos eixos de energia, transportes e comunicação[211].

Um terceiro traço mantido diz respeito à ênfase na estabilização econômica. À luz das medidas preconizadas no Consenso de Washington[212], como a privatização, o combate à inflação, a responsabilidade fiscal, a economia brasileira foi submetida a processo de ajuste estrutural, a fim de reabilitá-la junto aos credores internacionais. Incentivou-se a abertura comercial como instrumento de prevenção e contenção da elevação do nível geral de preços internos. O país passou a acumular déficits comerciais e a necessitar de crescentes aportes na conta capital, a fim de fechar o balanço de pagamentos. Para tanto, priorizou, nas relações bilaterais extrarregionais, os países desenvolvidos, em particular, EUA, Comunidade Europeia e Japão, a fim de atrair capitais, investimentos e tecnologias. A partir do Governo Cardoso, as principais negociações comerciais concerniam às tratativas em torno dos acordos de constituição da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA) e do Mercosul-UE, que, junto com as da OMC, formavam os três grandes tabuleiros da diplomacia comercial brasileira.

A diplomacia presidencial constitui outro componente comum. Para divulgar os interesses nacionais e projetar a imagem da estabilidade

[210] Criado por Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai em 1991, com a meta de constituição de um mercado comum no Cone Sul, o Mercosul desenvolveu-se rapidamente. A desgravação tarifária concorreu para incremento de 312% do comércio intra-bloco em seis anos. Atualmente, uma união aduaneira imperfeita, a organização, dotada de instituições e de personalidade jurídica internacional, assenta-se no compromisso democrático, consensuado em 1998.

[211] Poucos meses depois de efetivado o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), o Governo Itamar Franco propôs o estabelecimento de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), em outubro de 1994. Seis anos mais tarde, no Governo Cardoso, o Brasil realiza a I Reunião de Presidentes da América do Sul, reunindo pela primeira vez todos os mandatários da região. São tratados temas como coordenação política, intensificação do intercâmbio comercial e integração física por meio de eixos de integração e desenvolvimento, sob a égide da Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA).

[212] Elaborado com base em paper redigido por John Williamson e distribuído entre representantes de agências internacionais, o Consenso de Washington constituiu conjunto de medidas econômicas destinado a estabilizar os países latino-americanos e reabilitá-los ao acesso aos credores internacionais, que foi em maior ou menor grau implementado na região ao longo da década de noventa.

interna, os mandatários brasileiros, sobretudo, Cardoso, passaram a participar ativamente na condução da política externa, com extensa agenda de viagens internacionais. Como aponta Danese[213], o prestígio do Presidente Cardoso, renomado intelectual e ex-chanceler, era empregado como meio de expor o Plano Real e transmitir confiança em que os compromissos seriam honrados e as diretrizes perseguidas. Ao mesmo tempo, internamente atraía a atenção da imprensa e da opinião pública em relação às ações internacionais do Governo, dando visibilidade a essas iniciativas.

A diplomacia brasileira no período 1990-2002 priorizava, pois, restaurar a imagem externa do Brasil como país economicamente estável e democrático. Buscava-se restituir a credibilidade internacional do país por intermédio da sua participação nos regimes internacionais de que esteve afastado durante a Guerra Fria bem como do compromisso com a estabilidade macroeconômica e a manutenção da governabilidade. Os interlocutores preferenciais eram os países industrializados, com os quais se tencionava atrair maiores benefícios econômicos e dialogar em alto nível.

Em boa medida, o primeiro Governo Lula manteve aquelas tendências. Em sua política externa, o Brasil participou ativamente das discussões sobre os temas globais, conferiu prioridade máxima à região sul-americana e empregou constantemente a diplomacia presidencial. A atuação externa inovou, no entanto, no conteúdo e na ênfase com base numa nova leitura do papel internacional do Brasil pós-Guerra Fria. Já no seu discurso de posse, o Presidente ressaltou

> *"Mudança": esta é a palavra-chave, esta foi a grande mensagem da sociedade brasileira nas eleições de outubro (...) chegou a hora de transformar o Brasil naquela nação com a qual a gente sempre sonhou: uma nação soberana, digna, consciente da própria importância no cenário internacional e, ao mesmo tempo, capaz de abrigar, acolher e tratar com justiça todos os seus filhos. (...) No meu Governo, a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional. Por*

[213] DANESE, Sergio. *Diplomacia presidencial: história e crítica*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

> *meio do comércio exterior, da capacitação de tecnologias avançadas, e da busca de investimentos produtivos, o relacionamento externo do Brasil deverá contribuir para a melhoria das condições de vida da mulher e do homem brasileiros, elevando os níveis de renda e gerando empregos dignos.*

E, na transmissão do cargo de Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim afirmou que

> *(o) povo brasileiro deu uma grande demonstração de auto-estima ao manifestar sua crença na capacidade de mudar criativamente a realidade. Temos que levar esta postura de ativismo responsável e confiante ao plano das relações externas. Não fugiremos de um protagonismo engajado, sempre que for necessário para a defesa do interesse nacional e dos valores que nos inspiram. (...) O Brasil pode e deve contribuir para a construção de uma ordem mundial pacífica e solidária, fundada no Direito e nos princípios do multilateralismo, consciente do seu peso demográfico, territorial, econômico e cultural, e de ser uma grande democracia em processo de transformação social*[214].

Nos discursos do Presidente e do chanceler, nota-se nova interpretação acerca da realidade externa e do perfil internacional a ser assumido pelo país. No Governo Cardoso, prevalecia a aceitação tácita do princípio dos 'mais iguais'[215], em que as grandes potências, em particular, os EUA, por seu predomínio militar, econômico e tecnológico eram entendidas como os principais promotores da ordem internacional tanto na arena política quanto nos fluxos da globalização. Nessa avaliação, caberia ao Brasil fortalecer seus laços com esses países, a fim de extrair benefícios econômicos. No período da administração Lula, a análise é distinta. O Governo leva em conta a multipolaridade econômica, expressa no fortalecimento da UE, após a criação do euro, e no crescimento

[214] Discursos transcritos em MRE, *Resenha de política exterior do Brasil*, nº 92, 1º semestre de 2003, p. 13-25.

[215] ALMEIDA, Paulo R. "Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula" *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: IBRI, ano 47, nº1, 2004, p. 5 na versão eletrônica, disponível no site www.pralmeida.org/05DocsPRA/1260PExtLula.pdf, acessado em 20/01/2008.

econômico da Rússia e de países em desenvolvimento, como a China, a Índia e a África do Sul, que ensejaria espaço maior de manobra para a atuação do Brasil. Nessa leitura de um cenário externo mais polarizado, ou, pelo menos com tendência para tanto, o Brasil, por sua importância econômica, demográfica e territorial deveria agir de forma criativa na construção de uma nova correlação internacional de forças. O país deveria organizar o espaço sul-americano e aliar-se àquelas nações emergentes na busca de maior equilíbrio externo, com vistas tanto a incrementar as suas relações econômicas como a contrabalançar o unilateralismo da potência estadunidense[216]. A presença mais afirmativa do Brasil não seria, portanto

> *fruto apenas do voluntarismo a informar a política externa de um governo de centro-esquerda, mas reflete uma certa avaliação da conjuntura mundial, que assume a existência de brechas para uma potência média como o Brasil, que, por via de uma diplomacia ativa e consistente, podem ser até ampliadas*[217].

Em meio a conjuntura econômica internacional razoavelmente favorável, mantém-se a preocupação com a estabilização econômica, traduzida na continuidade das políticas de responsabilidade fiscal e controle da inflação, e se estimulam as exportações de bens e serviços e a internacionalização de empresas brasileiras, como motores do crescimento do país e geradores de renda a ser distribuída de forma mais equânime ao conjunto da população. Assim, na sua gestão, os saldos comerciais acumularam-se de forma que ao final do primeiro mandato o Brasil apresentou o maior superávit comercial de sua história, estimado em US$ 46 bilhões e as reservas internacionais, por seu turno, alcançaram a cifra de US$ 85,8 bilhões, o maior saldo em cinquenta anos[218].

---

[216] No discurso de posse, o Presidente Lula definiu: "(v)isamos não só a explorar os benefícios potenciais de um maior intercâmbio econômico e de uma presença maior do Brasil no mercado internacional, mas também a estimular os incipientes elementos de multipolaridade da vida internacional contemporânea".

[217] LIMA, Maria Regina Soares de. "Na trilha de uma política externa afirmativa" In *Observatório da Cidadania*. Rio de Janeiro: IBASE, relatório nº 7, 2003. Ver também LIMA, Maria Regina Soares de. "A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul" In *Revista Brasileira de Política Internacional*, janeiro-junho, vol.48, 2005. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, pp. 35-36.

[218] CERVO, op. cit, p. 31. Ver também CERVO, Amado L. "A política exterior: de Cardoso

As relações com os países desenvolvidos permaneceram relevantes, sobretudo, tendo em vista interesse na cooperação tecnológica, na ampliação de mercado e atração de investimentos. No discurso de posse, o Presidente Lula manifestou intenção de forjar com os EUA "uma parceria madura, com base no interesse recíproco e no respeito mútuo", e em "fortalecer o entendimento e a cooperação" com a UE e o Japão. Não obstante a suspensão das negociações da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas), Brasil e EUA mantiveram boas relações. Os EUA permaneceram sendo o maior parceiro comercial do Brasil e, no plano político, além de manter encontros presidenciais em 2002, 2003 e 2005, nos discursos, a diplomacia estadunidense elogiava o papel do Brasil como estabilizador na região. Em Évian, em junho de 2003, pela primeira vez o Brasil foi convidado, pelo Governo francês, a participar de diálogo ampliado à margem da Cúpula do G-8, junto com outros países em desenvolvimento, gesto que seria reiterado em 2005 e 2006.

Sem prejuízo das relações com os países do Norte, o Brasil intensificou a aproximação com países do Sul, particularmente árabes e africanos e a China, universalizando a política exterior brasileira, com objetivos bilaterais e multilaterais, com vista à formação de força anti-hegemônica. Visou-se à constituição de um mundo multipolar, em que o país passou a arrogar-se maiores responsabilidades num esforço de democratização das relações internacionais.

3.3.1. Plano hemisférico

3.3.1.1 América do Sul

No discurso de posse, o Presidente Lula afirmou:

(a) grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. Para

---

a Lula" In *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: IBRI, ano 46, nº 1, 2003, pp. 5-11. __. "Os objetivos da Política Exterior de Lula" In *Meridiano 47*. Brasília: IBRI, nº 47, junho de 2004, p. 1-5. FREIRE, Gustavo. "As reservas vão ao US$ 85,8 bi, maior valor em 50 anos" *Estado de São Paulo*, em 03/01/2007, p. Economia. "Balança tem resultado histórico" *Jornal do Brasil*, em 03/01/2007, p. 1d/economia.

isso é essencial uma ação decidida de revitalização do MERCOSUL, enfraquecido pelas crises de cada um de seus membros e por visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração. O MERCOSUL, assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, é sobretudo um projeto político.

E, nas palavras do Chanceler

(c)onsideramos essencial aprofundar a integração entre os países da América do Sul nos mais diversos planos. A formação de um espaço econômico unificado, com base no livre comércio e em projetos de infra-estrutura, terá repercussões positivas tanto internamente quanto no relacionamento da região com o resto do mundo. (...) Uma América do Sul politicamente estável, socialmente justa e economicamente próspera é um objetivo a ser perseguido não só por natural solidariedade, mas em função do nosso próprio progresso e bem-estar.

Logo no primeiro mês de Governo, o Brasil ensejou a criação do Grupo de Amigos do Secretário-Geral da OEA para a Venezuela para contribuir na resolução da crise política naquele país[219]. A iniciativa brasileira foi fundamentada num novo princípio que viria a adicionar-se ao da tradicional não intervenção: o da não indiferença. Tal ideia se expressava na disposição do país em auxiliar na superação de crises ameaçadoras da estabilidade democrática em Estados vizinhos, sempre que fosse solicitado e consoante suas possibilidades. Nas palavras do Presidente, "não acreditamos na interferência em assuntos internos de outros países, mas tampouco nos refugiamos na omissão e na indiferença diante de problemas que afetam nossos vizinhos[220]". No final de 2003, diante da crise social, política e econômica na Bolívia, que levou à renúncia do Presidente Sánchez de Lozada, o Governo brasileiro organizou missões àquele país, a primeira delas em conjunto com o Governo argentino, para apoiar a restauração da normalidade institucional e do desenvolvimento.

[219] Além do Brasil, o Grupo de Amigos incluía Chile, Espanha, EUA, México e Portugal.
[220] Discurso do Presidente Lula na LIX AGNU, em setembro de 2004. O mesmo princípio será aplicado para fundamentar a participação do Brasil na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH), em 2004.

Promoveu-se o cancelamento de parte da dívida boliviana com o Brasil e definiram-se programas de cooperação com o País limítrofe.

Entre janeiro e agosto de 2003, todos os presidentes sul-americanos visitaram o Brasil. Naquele ano, o Presidente Lula e o chanceler Amorim cumpriram extensa agenda de viagens na região, que seria mantida nos três anos posteriores, de modo que ao final do mandato, o mandatário brasileiro havia visitado todos os países da América do Sul[221]. Os dois principais projetos consistiram no fortalecimento e ampliação do Mercosul e a integração da América do Sul com base naqueles três eixos articuladores de energia, comunicações e transportes, fixados em 2000.

O fortalecimento do Mercosul fazia-se premente. A partir de 1999, o otimismo dos primeiros anos de criação da instituição cedera vez ao ceticismo. Após a maxidesvalorização da moeda brasileira gerada por choque financeiro, controvérsias comerciais sucediam-se, com os sócios do bloco protestando contra a elevação das importações do Brasil, beneficiadas pelo câmbio favorável. O principal parceiro do país na região, a Argentina, vivenciou crise política e econômica aguda, com a alternância de cinco presidentes em um mês após a renúncia de Fernando de La Rúa em 2001 e o anúncio de *default* na esteira da recessão econômica em 2002. Em 2003, a assunção de presidentes na Argentina e no Paraguai defensores do Mercosul e a recuperação econômica daquele país nos primeiros momentos do Governo Kirchner, em 2003, anunciavam perspectivas mais alvissareiras para os planos brasileiros de integração. Logo no primeiro ano de mandato, o Presidente Lula apresentou na XXIV Cúpula do Mercosul, em Assunção, Programa de Trabalho para a consolidação da união aduaneira, intitulada "Objetivo

[221] Em janeiro, o Presidente Lula visitou o Equador para assistir à posse do Presidente Lucio Gutiérrez. Em abril, o chanceler Celso Amorim visitou o Paraguai e o Uruguai. Nos dois países, foi recebido por seus respectivos Presidentes. Em maio, Lula visitou a Argentina para assistir à posse do seu homólogo Néstor Kirchner e, em junho, realizou visita bilateral à Colômbia e participa do XIV Conselho Presidencial Andino. Tratou-se da primeira vez que um Presidente brasileiro foi convidado a uma Cúpula da Comunidade Andina (CAN). Em julho, o Ministro Amorim visitou a Colômbia. Em agosto, o Presidente esteve em Lima e no Paraguai para a posse do Presidente Nicanor Duarte Frutos e a Venezuela enquanto o Ministro Amorim visitou Argentina, Uruguai e Peru. Em setembro, o Presidente Lula visitou a Colômbia e em outubro; a Argentina. No mesmo mês, Celso Amorim esteve na Bolívia para expressar apoio político ao novo Governo, sendo a primeira autoridade estrangeira a visitar o país após a queda do Presidente Sánchez de Lozada. Em dezembro, o Ministro Amorim visitou o Chile. Ver MRE, *Cronologia da Política Externa do Governo Lula (2003-2006)* Brasília: FUNAG, 2007.

2006". No documento, o Brasil anunciava compromisso na construção de instrumentos para correção das assimetrias entre as estruturas produtivas dos países e a sua integração. Um ano depois, na Cúpula de Ouro Preto, foi criado o Fundo de Convergência Estrutural e Fortalecimento das Instituições do Mercosul (FOCEM), com recursos previstos em US$ 100 milhões para o financiamento de projetos de infraestrutura com foco nos países menores[222]. Na Cúpula de Montevidéu, em 2005, o Brasil propôs a criação do Parlamento do Mercosul, constituído em 2006, com o mandato de avançar na harmonização das legislações nacionais e fortalecer os laços políticos dos países limítrofes.

Em agosto de 2003, por ocasião de visita do Presidente Lula a Lima, é assinado Acordo de Livre-Comércio entre o Mercosul e o Peru, que se torna no mesmo ano membro-associado do bloco. Meses depois, na XXV Cúpula do Mercosul, em Montevidéu, firma-se acordo de complementação econômica entre o Mercosul e Colômbia, Equador e Venezuela. Em outubro de 2004, tais acordos são protocolizados, configurando, na prática, acordo de livre comércio Mercosul-Comunidade Andina, que previa processo de desgravação tarifária progressiva. Na cúpula de Ouro Preto de dezembro de 2004, é formalizada a adesão de Colômbia, Equador e Venezuela como Estados associados ao Mercosul. Em dezembro de 2005, na XXIX Cúpula do Mercosul em Montevidéu, os países concordam em iniciar negociações para a adesão da Venezuela como membro pleno.

No que tange à integração sul-americana como um todo, a diplomacia brasileira apoiou a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), na III Reunião de Presidentes da América do Sul, em Cusco. O bloco, composto por doze países, foi concebido como projeto que visava a fortalecer a articulação política e a integração econômica física do espaço sul-americano, harmonizando os acordos de integração existentes, como o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações (CAN). O momento era

[222] O Brasil seria responsável por 70% dos recursos do fundo; a Argentina, por 27%; o Uruguai, por 2%; e o Paraguai, pelo 1% restante. O Brasil representa cerca de 72% do PIB da América do Sul e 80% da população do bloco, ao passo que a Argentina responde por cerca de 24% e 17% de cada um desses agregados e Paraguai e Uruguai não somam juntos nem 10% da população e do PIB total. Ver SOUTO MAIOR, Luiz A. "Desafios de uma política externa assertiva", *Revista Brasileira de Política Internacional.* Brasília: IBRI, ano 46, nº 1, 2003, p. 27 na versão eletrônica, disponível em www2.camara.gov.br/internet/publicacoes/edicoes/plenarium2.pdf.

julgado propício, porquanto a região vivenciava relativa estabilização democrática e crescimento econômico médio de 5,6%[223].

A Argentina foi considerada "sócio estratégico privilegiado" no aprofundamento da coesão regional[224]. A parceria com o país platino como eixo motor da política brasileira para a América do Sul foi logo anunciada durante visita do Presidente Lula à capital argentina em outubro de 2003. Na declaração conjunta intitulada "Consenso de Buenos Aires", os Presidentes Lula e Kirchner coincidiram em aprofundar a cooperação bilateral e avançar agenda de interesses comuns, como a consolidação da democracia política, o estímulo ao crescimento sustentável e à distribuição equitativa, o combate à pobreza e o fortalecimento de uma ordem multilateral baseada na igualdade soberana de todos os Estados. Em março de 2004, no Rio de Janeiro, o entendimento argentino-brasileiro foi reforçado com a assinatura da Ata de Copacabana. Os mandatários acordaram a coordenação para a reforma da arquitetura financeira internacional e instruíram a adoção de medidas para aprimorar a colaboração bilateral nos interesses convergentes. Em fevereiro de 2006, Brasil e Argentina firmaram acordo instaurando o Mecanismo de Adaptação Competitiva (MAC), atendendo ao pleito de Buenos Aires por instrumento que corrigisse ou prevenisse a ameaça de dano à indústria doméstica provocada por surto de importações, ao mesmo tempo, em que refletia o interesse brasileiro de prover certa disciplina sobre medidas de defesa comercial.

Por intermédio de recursos do BNDES, o Brasil ampliou o financiamento à exportação de bens e serviços brasileiros, que atendia ao duplo objetivo de aumentar a conta corrente brasileira e lastrear a integração física regional. Previu-se a liberação de US$ 3 bilhões em quatro anos (2004-2007) para o custeio na construção de rodovias, ferrovias, hidrelétricas, linhas de transmissão, aeroportos, gasodutos e metrôs[225]. Beneficiadas por esses desembolsos, além da proximidade

[223] Ver RAMOS, Murilo, AMARAL, Ricardo e NUNES, Walter. "O país que fala portunhol: como o Brasil está liderando o ambicioso plano de integração da América do Sul" *Época*, 24/12/2007, link http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDR80700-6009,00.html, acessado em 20/01/2008.

[224] AMORIM, Celso. "Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula" In *Diplomacia, Estratégia, Política*. Brasília, ano I, nº 1, out-dez. 2004, p. 42.

[225] GÓES, Francisco. "BNDES vai liberar este ano só 21% dos recursos para obras na América do Sul" *Valor Econômico*, 04/05/2005, p. economia.

geográfica, firmas brasileiras ampliaram sua participação no entorno regional. Em 2006, os investimentos do Brasil em projetos de infraestrutura na região totalizavam US$ 4,5 bilhões, reunindo inversões da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) no setor de mineração na Argentina e no Peru; da Petrobras na área de petróleo e gás na Argentina, Venezuela e Bolívia; da Gerdau em siderurgia no Peru, Colômbia, Argentina, Chile e Venezuela; das construtoras: Odebrecht no Equador, Peru, Venezuela e Bolívia; Camargo Correa na Argentina, Peru, Chile, Venezuela, Colômbia e Bolívia; Votorantim no Peru, Colômbia e Bolívia e da Weg no setor eletromecânico da Argentina, Venezuela e Colômbia. A Argentina foi o principal destino dos investimentos das companhias brasileiras, absorvendo US$ 2,3 bilhões em 2006[226].

As exportações do Brasil para o Mercosul mais do que quadruplicaram, passando de US$ 3,3 bilhões em 2002 para cerca de US$ 14 bilhões em 2006. Destaca-se o crescimento das vendas para a Argentina que passaram de US$ 2,3 bilhões para US$ 11,7 bilhões no quinquênio. Para a América do Sul, em geral, as exportações elevaram-se de US$ 10 bilhões em 2003 para US$ 26,6 bilhões em 2006. As exportações para a Venezuela registraram notável avanço, elevando-se de US$ 796 milhões para mais de US$ 3,5 bilhões no período 2002-2006. Os produtos manufaturados ocuparam mais de 90% da pauta exportadora brasileira, especialmente automóveis, tratores, telefones celulares e peças de veículos automotores[227].

Em maio de 2003, o Governo brasileiro lançou o Programa de Substituição Competitiva de Importações (PSCI), com o objetivo de fomentar as importações brasileiras da América do Sul. Tal iniciativa respondia à necessidade de equilibrar a balança de comércio, tradicionalmente favorável ao Brasil. Por meio da organização de seminários, feiras e missões importadoras, o Ministério das Relações Exteriores (MRE), em articulação com outras instituições nacionais,

[226] "A decolagem das multinacionais brasileiras". Paper elaborado pela Fundação Dom Cabral e o Columbia Program on International Investment (CPII). Link: www.fdc.org.br/parcerias/upload/outros/a_decolagem_das_multinacionais_brasileiras.pdf - acesso em 20/01/2008. E RAMOS, Murilo, AMARAL, Ricardo e NUNES, Walter, op. cit.

[227] Ver tabelas do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio/SECEX no site www.desenvolvimento.gov.br, acessado em janeiro de 2008. RAMOS, Murilo, AMARAL, Ricardo e NUNES, Walter. Idem. AMORIM, Celso. "A política externa do governo Lula: dois anos" In *Plenarium*. Brasília: Câmara dos Deputados, ano 2, nº 2, novembro de 2005, p. 54.

buscou atrair empresários brasileiros para nichos de importação de bens sul-americanos. Procurou-se dar relevo às oportunidades comerciais, ao apontar que, não raro, por desconhecimento, deixava-se de comprar bens mais baratos e de igual qualidade na América do Sul para importar-se de outros mercados, como o dos países asiáticos. Tratava-se de iniciativa de fundo também político, que tencionava desfazer ideia de interesse brasileiro puramente mercantilista na região, e demonstrar disposição do Governo em incrementar os laços entre os países em bases mais equânimes, ao promoverem-se os produtos e serviços dos Estados sul-americanos no Brasil.

O projeto de intensificação da coesão regional da América do Sul não se esgotava no incremento das relações políticas e econômicas intra-regionais como forma de reforço dos laços democráticos, de inserção competitiva na era da globalização e de elevação das rendas nacionais combinada com justiça social. A integração da América do Sul era sobretudo um projeto político que repousava em alicerces econômico-comerciais[228]. Para a diplomacia brasileira, a integração regional constituía opção estratégica para o aumento da capacidade de negociação dos países sul-americanos na defesa de seus interesses nos foros internacionais. A coesão reforçaria o poder de barganha dos Estados, ampliando sua margem de manobra nas negociações extrarregionais. Ainda em junho de 2003, a criação da Subsecretaria-Geral da América do Sul parece ter contemplado essa preocupação[229]. Na IV Cúpula das Américas, que teve lugar em Mar Del Plata, em novembro de 2005, o Mercosul, liderado pelo Brasil, esposou posição única sobre a conveniência de suspensão das negociações da ALCA, dado o impasse gerado pela insatisfatória oferta dos EUA em contraste com suas excessivas demandas. Também prevaleceu a unidade nas negociações inter-regionais com a UE. No discurso

[228] MRE, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, 1º semestre de 2003, p. 18.

[229] Na cerimônia de posse do Subsecretário-Geral da América do Sul, o Ministro Celso Amorim declarou que "(a)o criar a Subsecretaria da América do Sul, não só quisemos deixar clara a prioridade da América do Sul no conjunto da política externa, mas também atribuímos a essa Subsecretaria as grandes negociações comerciais em que o Brasil está envolvidos(...) vamos fazer as negociações na ALCA, as negociações com a União Europeia, pela ótica do MERCOSUL e da América do Sul". MRE, *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Brasília: Gráfica do Ministério das Relações Exteriores, número 93, 2º semestre 2003, p. 40.

oficial, a coordenação política sul-americana organizada pelo Brasil, era considerada chave para o projeto brasileiro de incentivo a uma ordem multipolar, ao ensejar a gestação de um polo de forças dotado de agenda própria dos interesses de países em desenvolvimento[230].

O projeto de integração sul-americana não se desenvolve sem desafios. Um deles diz respeito ao novo perfil político dos países da região, cujos mandatários buscam cumprir seus compromissos eleitorais com a base popular ainda que à revelia dos acordos regionais. Soares de Lima aponta que "a chegada ao poder de governos de esquerda na América do Sul não gerou necessariamente alinhamentos automáticos. Na verdade, as dificuldades de cooperação regional foram ampliadas na medida em que esses governos, ao contrário dos governos conservadores, tendem a ser mais sensíveis ao atendimento das demandas de suas respectivas sociedades, independentemente do efeito que suas ações possam ter sobre a cooperação regional"[231]. Exemplo desse óbice foi a decisão da Bolívia, em maio de 2006, de nacionalizar os hidrocarbonetos e expropriar os ativos da Petrobras. A busca da diplomacia pelo diálogo gerou críticas na opinião pública e imprensa, para quem a opção face ao unilateralismo boliviano e a declarações controversas do Presidente da Venezuela, Hugo Chávez, parecia expor a tibieza da política externa brasileira em relação aos interesses nacionais e o malogro numa pretensão de liderança regional[232]. O tempo burocrático para a implementação de mecanismos de redução das assimetrias também deve ser considerado[233].

---

[230] A própria expressão "Consenso de Buenos Aires" em contraste com o Consenso de Washington, uma das bases da parceria estratégica Brasil-Argentina, é ilustrativa dessa ideia de ação coletiva em prol de mecanismos alternativos aos da ordem internacional em curso.

[231] LIMA, Maria Regina Soares de. "Decisões e Indecisões: Um balanço da política externa no primeiro governo do presidente Lula" In *Carta Capital*, 27/12/2006, p. 2, link: observatorio.iuperj.br/pdfs/78_artigos_Decisoes-e-indecisoes.pdf, acesso em 20/01/2008.

[232] O Presidente Chávez chegou a apoiar a decisão do seu homólogo boliviano Evo Morales e dias antes, em encontro com líderes do Uruguai e do Paraguai, expôs críticas ao projeto do Mercosul por sua negligência em relação aos sócios menores. Ver matérias do Estado de São Paulo, como o Editorial "Reaprender as lições de Rio Branco", de 13/05/2006 e "O depoimento do chanceler", de 11/05/2006, em *Notas e Informações*. BARBOSA, Rubens. "A desintegração regional" *Estado de São Paulo*, 09/05/2006, p. 1A. LAFER, Celso. "Variações sobre a política externa" *Estado de São Paulo*, 18/06/2006, 1ª opinião.

[233] Ver LIMA, Maria R. S. de "Decisões e Indecisões: Um balanço da política externa no primeiro governo do presidente Lula", op. cit., p. 3.

A ação coordenada encerra sensibilidades e exigiu esforço diplomático para superar receios de desequilíbrio regional e hegemonia brasileira na América do Sul, como aponta a carência de apoio às candidaturas brasileiras na direção da OMC e do BID[234]. A iniciativa estadunidense de firmar acordos de livre comércio bilaterais com Colômbia, Chile e Peru tende a aproximar mais essas economias dos EUA. Acresce a existência, no período, de controvérsias políticas e econômicas, como a disputa entre Argentina e Uruguai sobre a implantação de fábricas de celulose em Frei Bentos, que praticamente congelou as relações bilaterais; o renascimento da histórica lide territorial entre Bolívia e Chile, e os desentendimentos entre Colômbia e Venezuela, que impunha desafios ao projeto de coordenação da região[235].

3.3.1.2 América Central, Caribe e México

A região recebeu certa atenção no primeiro mandato do Presidente Lula. Em 2003, foi realizada em Brasília a Conferência Regional da América Latina e Caribe sobre Energias Renováveis. Em 2004, o Brasil recebeu a visita da chanceler de Barbados, e, no mesmo ano, o chanceler Amorim reciprocou a visita, após ter participado da XIV Cúpula Ibero-Americana, em São José, além de visitar a Guatemala. Em 2005, são criadas Embaixada em Nassau (Bahamas) e Belmopan (Belize). Naquele ano, o chanceler Amorim visitou Jamaica, Barbados e República Dominicana e o Primeiro-Ministro de Belize visita o país. Em 2006, o Vice-Presidente da República, José Alencar, visitou Costa Rica, Guatemala e Haiti.

[234] Ver artigos de Maria Regina S. de Lima mencionados e MAGNOLI, Demétrio, "Ninguém segue o líder" *Folha de São Paulo*, 04/08/2005, p. A2.

[235] Ver LIMA e COUTINHO, op. cit. E RAMOS, AMARAL e NUNES, op. cit. Conforme sintetiza Souto Maior "as assimetrias entre os quatro são de tal ordem que as negociações para estabelecer uma estrutura institucional que permita conciliar as compreensíveis aspirações de eqüidade da parte dos menores, as suscetibilidades de Buenos Aires e o natural desejo do Brasil de preservar um grau de influência compatível com o seu peso econômico e demográfico serão árduas e demoradas". P. 29. Ver LIMA, Maria Regina S. de "Globalização, regionalização e América do Sul", p. 9-10. "As condições políticas para que tal ocorra dependem de que fique claro para os agentes envolvidos que não existem "lideranças naturais", mas sua construção passa pela aceitação do ônus desta tarefa". E da mesma autora "Decisões e Indecisões: Um balanço da política externa no primeiro governo do presidente Lula", op. cit.

O Governo brasileiro buscou reforçar a parceria, em áreas comerciais via Sistema de Integração Centro-Americano (SICA) e Comunidade do Caribe (Caricom), e de cooperação técnica nas áreas de saúde e energia[236]. Em relação ao México, além da relevância comercial, porquanto o intercâmbio totalizou US$ 5,75 bilhões em 2006, o enfoque residia também na concertação política, tendo em vista a participação dos dois países no diálogo ampliado do G-8 e no Grupo de Amigos do Secretário-Geral da OEA para a Venezuela. Nos discursos, ressaltou-se o universalismo da política externa do Brasil e a necessidade de cooperação Sul-Sul como forma de provocar a multipolaridade das relações internacionais[237].

3.3.2. Plano mundial

3.3.2.1 África

Ao assumir a Presidência, Lula definiu as relações com o continente africano:

> *(r)eafirmamos os laços profundos que nos unem a todo o continente africano e a nossa disposição de contribuir ativamente para que ele desenvolva as suas enormes potencialidades. Visamos não só a explorar os benefícios potenciais de um maior intercâmbio econômico e de uma presença maior do Brasil no mercado internacional, mas*

[236] Mais de vinte projetos encontravam-se em execução em Belize, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicarágua e Panamá. No Caribe, além de ações de transferência de conhecimento em Barbados, Cuba, Haiti, Jamaica e República Dominicana, a partir de 2005, o Brasil firmou Acordos Básicos de Cooperação com diversos países anglófonos da região, como Santa Lúcia, Comunidade das Bahamas, Granada e Antigua e Barbuda. MRE, Subsecretaria-Geral de Cooperação e de Promoção Comercial. *Ações de cooperação Sul-Sul executadas pelo Brasil*, julho de 2007, p. 35-53.

[237] Ver Discurso do Presidente na Sessão de Abertura da XVI Conferência de Chefes de Governo da CARICOM, em Paramaribo, em 16 de fevereiro de 2005 no *site* do www.mre.gov.br. No tocante a Cuba, o Presidente Raul Castro compareceu à posse de Lula e, nas Nações Unidas, o Brasil absteve-se de votar em resoluções condenatórias da observância de direitos humanos na ilha caribenha. Em relação ao México, cabe mencionar que o país foi o destino da quarta visita presidencial de Lula, ainda em 2002, e depois em 2003. Em 2006, o Presidente eleito do México, Felipe Calderón, esteve no Brasil.

também a estimular os incipientes elementos de multipolaridade da vida internacional contemporânea.

E, nas palavras do chanceler,

(d)esenvolveremos, inclusive por meio de parcerias com outros países e organizações, maior cooperação com os países africanos. Angola e Moçambique, que passaram por prolongados conflitos internos, receberão atenção especial. Valorizaremos a cooperação no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) (...)[238].

Se, no tocante aos países sul-americanos, guardava-se uma continuidade nas ações do Brasil, no que tange aos Estados africanos, a diplomacia brasileira anunciava uma inovação. Como afirma Sombra Saraiva, a partir dos anos noventa, a África foi negligenciada na formulação e execução da política externa brasileira. "Foram anos de silêncio e afastamento", em que os Estados africanos estiveram ausentes da agenda internacional do país[239]. No Governo Lula, retomou-se a política africana[240]. Tal reorientação levou em conta o novo momento positivo vivido pela África, com a (i) estabilização política de países lusófonos, como Angola e Moçambique, após décadas de guerra civil, (ii) o fim do *apartheid* na África do Sul e o engajamento desse país no renascimento africano, (iii) a intensificação da integração do continente, por meio de iniciativas, como a criação da União Africana e da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), e (iv) o crescimento econômico de dezenas de países, como Namíbia, Botsuana, Nigéria e Argélia, sustentado pela elevação dos preços do petróleo e de minerais, as maiores fontes de renda de boa parte Estados.

[238] Discursos de posse, op. cit.

[239] "SARAIVA, José F. S. "África e Brasil: o Fórum de Fortaleza e o relançamento da política africana do Brasil no governo Lula" In COELHO, Pedro Motta P. e SARAIVA, José F. S. (org.). *Fórum Brasil-África: Política, Cooperação e Comércio* Brasília: IBRI, 2004, p. 298.

[240] Em discurso na I Sessão Plenária da II Conferência de Intelectuais da África e da Diáspora, o Presidente Lula asseverou que: "tomei a decisão de que o Brasil precisaria fazer uma inflexão na sua política internacional. O Brasil precisaria ter um olho para a América do Sul e a América Latina e, ao mesmo tempo, ter outro olho para o continente africano". MRE, *Resenha de política exterior do Brasil*. Brasília, número 99, 2º semestre de 2006, p. 37.

O Presidente realizou quatro périplos pelo continente africano. Em 2003, em sua primeira visita, esteve em São Tomé e Príncipe, Angola, Moçambique, Namíbia, África do Sul[241]. Em 2004, visitou São Tomé e Príncipe, Gabão e Cabo Verde. Em 2005, visita Camarões, Nigéria, Gana, Guiné-Bissau e Senegal. Em 2006, visita Argélia, Benin, Botsuana e África do Sul. O Ministro Celso Amorim esteve em Argélia, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Senegal, Namíbia, Nigéria, Camarões, Quênia, Etiópia, Marrocos, Moçambique, África do Sul, Zimbábue, São Tomé e Príncipe. A respeito, o chanceler comentou: "Não se trata de viagens para obter resultados a curto prazo, ainda que, sob a ótica econômica, a África represente um mercado importante. (...) Além do componente econômico-comercial, está-se buscando fortalecer um vínculo político com uma região do mundo à qual nos unem afinidades culturais e laços históricos"[242]. No quadriênio 2003-2006, o Brasil recebeu mais de vinte chefes de Estado de países africanos[243] e número semelhante de chanceleres[244].

Foram abertas Embaixadas em Adis Abeba (Etiópia), Cartum (Sudão), Cotonou (Benin), Dar Es-Salaan (Tanzânia), Iaundé (Camarões), Lomé (Togo), Malabo (Guiné Equatorial), São Tomé (São Tomé e Príncipe), Conacri (Guiné), Gaborone (Botsuana), Lusaca (Zâmbia) e um Consulado-Geral em Lagos (Nigéria). Foram instaladas, em Brasília, Embaixadas do Sudão, da Namíbia e do Zimbábue.

Nos discursos, enfatizou-se o componente da africanidade brasileira. Tal vertente distanciava-se daquela "culturalista" empregada na década de sessenta, visto que não se tratava de afirmar a presença de uma democracia racial no Brasil, mas de quitar a dívida histórica da escravidão com o povo africano. Buscava-se transmitir

[241] O Presidente visitou, ainda, Egito e Líbia.

[242] AMORIM, Celso. "A política externa do Governo Lula: os dois primeiros anos", In *Análise de Conjuntura do Observatório Político Sul-Americano do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro*, 4 de março de 2005. MRE, Política Externa Brasileira, volume II: discursos, artigos e entrevistas do Ministro Celso Amorim (2003-2006), Brasília, 2007, p. 242.

[243] Estiveram no país os Presidentes de África do Sul, Angola, Argélia, Botsuana, Burkina Fasso, Cabo Verde, Namíbia, Nigéria, Moçambique, Marrocos, República do Congo, Gana e São Tomé e Príncipe, entre outros.

[244] O Brasil recebeu os chanceleres de Angola, Burkina Fasso, Senegal, Tunísia, Zâmbia, Guiné-Bissau, Argélia, Moçambique, Tanzânia, Nigéria, Botsuana, Quênia, São Tomé e Príncipe, Guiné Equatorial, entre outros.

a mensagem de que o país se beneficiara do sacrifício de grandes porções deste continente, sendo, doravante, o momento de reciprocar a contribuição. Assim, na Ilha de Gorée, no Senegal, o Presidente Lula pediu perdão aos africanos pelo sofrimento causado pela escravidão[245]. Além disso, o mandatário brasileiro aceitou a proposta daquele país para sediar, no Brasil, a II Conferência de Intelectuais da África e da Diáspora (II CIAD), que reuniu estudiosos e chefes de Estado africanos. Justificou-se a iniciativa com base na necessidade de saldar a dívida histórica com a África e superar a herança da pobreza, discriminação e exclusão social, por meio de estudos e políticas públicas voltadas à valorização do papel da comunidade africana na formação da diversidade brasileira e ao estreitamento dos vínculos entre Brasil e o continente, dada a importância dessa comunidade no renascimento africano[246].

Saraiva aponta que o carisma do Presidente Lula, somado à sua história privada de origem pobre, tendeu a gerar confiança em seus interlocutores africanos, ao projetar a imagem de um líder genuinamente brasileiro[247]. A política de africanidade assemelhou-se à da PEI no tocante ao destino também doméstico. Respondia ao desejo de setores da opinião pública, como comunidades afrodescendentes, que reivindicavam o reconhecimento e a promoção da cultura africana. O país mostrava que, assim como no plano doméstico preocupava-se em ajudar a população negra na realização de maior

[245] No Benin, o Presidente declarou que "o Brasil deve muito ao povo africano. Homens e mulheres livres, neste continente, eram escravizados e vendidos para as Américas. E lá, com seu sofrimento e o seu trabalho, ajudaram a construir o meu país". MRE, *Resenha de Política Exterior*, número 98, 1º semestre de 2006, p. 55. Em Angola, afirmou que "O Brasil (...) precisa fazer gestos de solidariedade e de generosidade e, ao mesmo tempo, dar sinais para o resto do mundo de que (...) tem dívidas históricas com o continente africano, com Angola. O Brasil quer, com gestos e com políticas afirmativas, concretas, resgatar a nossa relação que, durante tanto tempo, ficou um pouco esquecida". Em Moçambique, "a forma mais correta de retribuirmos o sacrifício dos africanos é estabelecer a mais perfeita política de harmonia com a África". Ver "Discurso do Presidente Lula na abertura da reunião ministerial Brasil-Angola", em Luanda, em 3 de novembro de 2003 e "Discurso do Presidente Lula no jantar oferecido pelo Presidente de Moçambique", Joaquim Chissano, em Maputo, em 5 de novembro de 2003. MRE, *Resenha de política exterior do Brasil*, número 93, 2º semestre de 2003, pp. 191-192.

[246] Ver Discursos do Presidente Lula na abertura e na I Sessão Plenária da II CIAD In MRE, *Resenha de política exterior do Brasil*, número 99, 2º semestre de 2006, pp. 37-44.

[247] SARAIVA, J. F. op. cit, p. 303.

justiça social[248], no plano externo, também tencionava auxiliar os povos negros africanos na realização de suas potencialidades, tendo em vista a presença de 76 milhões de afrodescendentes que convertia o Brasil na "segunda maior nação negra do mundo[249]", atrás somente da Nigéria. Nas palavras do chanceler Celso Amorim, "(n)essa empreitada, temos presentes nossos laços históricos e culturais, nossa condição de país com grande população de afrodescendentes e, ainda, os esforços internos do governo para a promoção da igualdade racial[250]".

O intercâmbio comercial elevou-se de US$ 6 bilhões em 2004 para mais de US$ 12 bilhões em 2006. As exportações para a África triplicaram, elevando-se de US$ 2,363 bilhões em 2002 para US$ 7,455 bilhões em 2006. Os maiores mercados foram África do Sul, Nigéria, Egito, Angola e Argélia, em que as vendas passaram de US$ 478.191 milhões, US$ 507.648 milhões, US$ 386.054 milhões, US$ 199.562 milhões e US$ 86.853 milhões para, respectivamente, US$ 1.462.737 bilhão, US$ 1.373.624 bilhão, US$ 1.218.236 bilhão, US$ 837.779 milhões e US$ 456.723 milhões no quinquênio. Os principais produtos exportados pelo Brasil foram gasolina, açúcar, carnes e minério de ferro. Não obstante o fato de que os produtos agropecuários, em especial o açúcar, ainda tenham ocupado as principais posições na pauta exportadora, a participação dos bens industrializados cresceu de forma significativa. Em 2002, as vendas de manufaturados para os PALOP totalizavam US$ 176.013 milhões; em 2006, foram estimadas em US$ 811.559 milhões, *i.e.*, mais do

[248] Em março de 2003, foi criada a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), com o objetivo de promover a igualdade e os direitos de segmentos afetados pela discriminação, em especial, a população negra. Em janeiro de 2005, estabeleceu-se o Programa Universidade para Todos (ProUni), de concessão de bolsas de estudo em instituições de ensino superior a alunos de baixa renda.. Nas palavras do Presidente, "(d)esde o início do meu governo, tenho buscado valorizar o papel da diáspora no nascimento do Brasil moderno. Elaboramos políticas específicas de promoção da igualdade racial e de inserção cidadã de brasileiros há séculos vitimados pela opressão e preconceito". Ver Discurso do Presidente da República por ocasião da visita do Presidente de Gana, em julho de 2006. MRE, Resenha de política exterior do Brasil, p. 36.

[249] "Discurso do Presidente Lula durante Sessão Especial da LXI Conferência Internacional do Trabalho". Genebra, 2 de junho de 2003. In MRE, Resenha de política exterior do Brasil, 1º semestre 2003, p. 124.

[250] AMORIM, Celso. "Política Externa do Governo Lula: os dois primeiros anos" op. cit, p. 242.

que quadruplicaram. No caso de Moçambique, as exportações desses artigos elevaram-se de US$ 3.561 milhões em 2002 para US$ 20.891 milhões em 2006; para Cabo Verde, aumentaram de US$ 4.874 milhões para US$ 24.357 milhões nesse quinquênio. Em relação às importações brasileiras, as principais origens foram Nigéria, Argélia, Angola e África do Sul, sendo os principais produtos petróleo, ferro, produtos químicos, pérolas e pedras preciosas.

Apoiou-se a organização de missões empresariais e a participação em Feiras Internacionais. No caso de Angola, as vendas brasileiras foram beneficiadas pela concessão de linhas de crédito. Em maio de 2005, o governo brasileiro firmou acordo com o governo angolano, no qual concedia a este novas linhas de modo a atingir a soma de US$ 580 milhões no triênio 2005/2007. Em agosto do ano seguinte, os governos do Brasil e de Angola firmaram um aditivo ao Memorando, no valor adicional de US$ 750 milhões. Criaram-se a Câmara de Comércio Brasil-Angola em Luanda e a Associação de Empresários e Executivos Brasileiros em Angola (AEBRAN) em 2003, reunindo empresas de pequeno e médio porte[251].

Em relação a investimentos, os setores de destaque foram os de mineração, gás e construção civil. Em 2006, a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) investiu US$ 6,5 milhões na exploração de diamantes, cobre e níquel em Angola e US$ 1,5 milhões na exploração de carvão e cobre em Moçambique. Em novembro de 2004, a empresa venceu na concorrência internacional para exploração do complexo carbonífero de Moatize, na no norte do país, considerada a maior província carbonífera não explorada do mundo, com depósito estimado em 2,4 bilhões de toneladas. Em 2006, a CVRD firmou Memorando de Entendimento com a Petrobras para a exploração de gás em Moçambique. Além de Moçambique, a Petrobras manteve atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural em Angola, Guiné Equatorial, Nigéria, Líbia e Tanzânia. A Odebrecht manteve mais de quinze projetos em Angola na área de construção civil.

Um dos pilares na integração Brasil-África foi o da cooperação técnica. O endividamento dos países africanos e, consequentemente, a

[251] No caso de Cabo Verde, a instalação de linhas aéreas e marítimas regulares, respectivamente, em 2001 e 2006, contribuiu para a elevação das exportações.

imposição de restrições à sua capacidade de importação, somado a parcos recursos financeiros na maioria dos Estados, concorreu para a eleição da cooperação técnica como alternativa mais viável de presença brasileira na região, em vez da concessão de créditos para a intensificação das trocas comerciais. Particularmente nos PALOP, o domínio compartilhado da língua portuguesa facilitava o processo de transmissão do conhecimento. A criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) em 1987, por fim, permitiu a centralização dos projetos, assegurando monitoramento mais eficaz. Para os PALOP, a cooperação técnica prestada pelo Brasil auxiliou na consolidação de suas instituições nos domínios da educação, agricultura, saúde, entre outros. Graças à cooperação brasileira, Cabo Verde criou sua primeira Universidade Pública, a Uni-CV, em novembro de 2006; Angola dispôs do Centro de Formação Profissional de Cazenga, que prepara cerca de mil trabalhadores a cada ano. Com Moçambique, o Brasil firmou Protocolo de Intenções sobre Cooperação Científica e Tecnológica na área de Saúde*,* que prevê a construção de laboratório para a produção de medicamentos antirretrovirais genéricos em Maputo, auxiliando no combate à pandemia HIV/AIDS, cujo epicento é a África austral. No total, os PALOP receberam 77% das ações de cooperação brasileira na África,[252]Pelo Programa de Estudante-Convênio (PEC-G e PEC-PG), de 2001 a 2006, mais de 2.800 estudantes de países africanos lusófonos foram selecionados, sendo que Guiné-Bissau e Cabo Verde foram os maiores beneficiários, com cerca de 2.000 graduados em universidades brasileiras[253]. Em 2006, o Brasil instalou, Escritório Regional da Embrapa na África, com sede em Gana, a fim de reforçar a cooperação na área de agricultura.

Além da vantagem de serem menos onerosas aos cofres públicos, as ações de cooperação técnica foram priorizadas, tendo em vista a projeção do ideal de cooperação horizontal. Não se tratava de ajuda assistencialista, mas de transferência de saber do Brasil aos países africanos, permitindo a estes desenvolverem-se em bases estáveis, autônomas e mais dignas, sem a imposição de condicionalidades. Ao reforçar a comunhão de interesses e desfazer noção puramente comercial nas ações do país na África, a

[252] MRE, Subsecretaria-Geral de Cooperação e de Promoção Comercial. *Ações de cooperação Sul-Sul executadas pelo Brasil*, julho de 2007, pp. 56-75.
[253] O próprio Primeiro-Ministro de Cabo Verde, José Maria Neves, estudou na FGV/SP.

cooperação passou a ser considerada " instrumento fundamental para a política externa brasileira[254]".

Outro componente diz respeito à meta brasileira de promoção da multipolaridade. Ao estreitar as relações com o continente africano, o país tencionava reforçar a coordenação conjunta dos países em desenvolvimento, a fim de contribuir para frente unida na multilateralização das relações internacionais. Na I Cúpula África - América do Sul (AFRAS), realizada em Abuja (Nigéria), em novembro de 2006, a diplomacia do Governo Lula buscou unir sul-americanos e africanos, na identificação de interesses e consequente formação de uma aliança nas negociações internacionais de reforma da ONU e conclusão da Rodada Doha, em prol da democratização política e econômica da ordem mundial[255]. Conforme expõe Sombra Saraiva, a política africana

> *(é) uma política externa de associação anti-hegemônica, articulada ao Sul, sem passionalidades ou ideologismos, mas com interesses e valores comuns que necessitam ser tratados no plano prático, em especial na eficácia das negociações em curso[256].*

A aproximação com os países africanos recebeu agudas críticas. Desmereceu-se a visita do Presidente a Estados do continente como desnecessário esforço de arregimentação do Sul, promovido em bases menos pragmáticas do que ideológicas. Argumentava-se que tais países teriam pouco a oferecer em termos de mercado consumidor e atração de investimentos quando comparados ao Norte, além do que se superestimava a capacidade não só de atuação conjunta na mudança

---

[254] AMORIM, Celso. "A cooperação como instrumento da política externa brasileira" In MRE, *Via ABC*, Brasília, 2006, p. 3. Ver também "A cooperação técnica Sul-Sul implementada pelo Brasil", discurso proferido pelo Embaixador Ruy N. P. Nogueira, por ocasião da sessão de abertura da Conferência de Alto Nível do G-77 sobre Cooperação Sul-Sul, em Marraqueche, em 09/12/2003, acessado no sítio do MRE: www.mre.gov.br, em 20/01/2008.

[255] "Se queremos outra globalização – menos desigual, mais solidária – precisamos construir parcerias estratégicas que unam os países em desenvolvimento em torno dos mesmos objetivos e que atendam, sobretudo, os países mais pobres. Uma nova geografia política e econômica só será possível se atores com afinidades escolherem o diálogo direto e a ação conjunta nos foros internacionais". "Discurso do Presidente Lula na abertura da Cúpula África-América do Sul (AFRAS), Abuja, 30 de novembro de 2006" In MRE, *Resenha de política exterior do Brasil*, número 99, 2º semestre de 2006, p. 184.

[256] SARAIVA, José F. op. cit., p. 305.

da ordem internacional rumo ao cenário multipolar, como de adesão ao pleito brasileiro por assento permanente no Conselho de Segurança[257].

3.3.2.2 Oriente Médio

Na mesma linha de universalização dos vínculos externos do país, o Brasil intensificou relações com o Oriente Médio[258]. Em dezembro de 2003, o Presidente Lula esteve em Síria, Líbano, Emirados Árabes Unidos, Egito e Líbia, na primeira visita oficial de um chefe de Estado brasileiro àquela região[259]. Naquele ano, o chanceler Amorim realizou visitas a Egito, Jordânia e Líbano e o Brasil tornou-se o primeiro observador latino-americano da Liga dos Estados Árabes. Em fevereiro de 2005, o chanceler visitou Jordânia, Palestina, Síria, Arábia Saudita, Omã, Catar, Kuwait, Tunísia e Argélia. O chanceler participou da XVII Cúpula da Liga dos Estados Árabes e, em Marrocos, copresidiu reunião preparatória para a Cúpula América do Sul - Países Árabes. Em agosto de 2006, visitou o Líbano. No quadriênio, o Brasil recebe a visita do Príncipe da Jordânia e do chanceler e do Presidente da Argélia. Além da Embaixada em Doha, foi criado o Consulado em Beirute.

O Brasil abriu escritório comercial nos Emirados Árabes Unidos. Foram enviadas missões empresariais à Líbia e Arábia Saudita. As exportações brasileiras passaram de US$ 2.330 bilhões para US$ 5.745 bilhões. Além do incremento nas vendas para Egito e Argélia, já analisados na seção *África*, cabe mencionar a elevação

[257] Editoriais do Estado de São Paulo: "As fantasias africanas de Lula", em 09/11/2003, 1ª e "Terceira viagem à África", em 30/07/2004, 1c. NETO, João M. "África, outra vez?!" *O Estado de São Paulo*, em 30/07/2004."Agora, FHC critica Lula por buscar cadeira no Conselho de Segurança" *Folha de São Paulo*, em 01/06/2005, especial.

[258] Como sintetiza Nizar Messari, "(a)s relações do Brasil com o mundo árabe no pós-guerra fria passaram por três fases distintas. A primeira consistiu em uma diminuição dos fluxos comerciais e da importância política mútua entre o Brasil e o mundo árabe. A segunda, já no início do segundo mandato do presidente Cardoso, caracterizou-se por um reaquecimento crescente das relações comerciais entre o Brasil e o mundo árabe. No entanto, tal reaquecimento não foi acompanhado por uma reaproximação política. Por fim, no governo Lula, houve uma reaproximação comercial mais nítida, que acompanhou a reaproximação política entre o Brasil e o mundo árabe". MESSARI, Nizar. "O Brasil e o mundo árabe" In ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antônio C. *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas, volume 1*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 261.

[259] Em 1876, D. Pedro II esteve na região, mas em caráter particular.

das exportações para a Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos, de US$ 558.275 milhões e US$ 652.540 milhões, respectivamente, para US$ 1.485 bilhão e US$ 1.044 bilhão. Em relação à Líbia, as vendas multiplicaram de US$ 29.677 milhões para US$ 203.346 milhões. Os principais produtos brasileiros vendidos foram açúcar, carnes bovinas e de frango e minérios de ferro.

O Brasil passou a ter maior presença política na questão da paz no Oriente Médio. O Governo brasileiro dispôs-se a contribuir para o processo de pacificação na região, legitimado pela experiência doméstica tanto de convivência harmônica entre muçulmanos, judeus e cristãos como de existência de mais de dez milhões de indivíduos de ascendência árabe no país, indicando tratar-se "da maior comunidade fora do mundo árabe"[260]. Em março de 2003, imediatamente após a ocupação do Iraque pela coalizão liderada pelos EUA, o Governo brasileiro lamentou profundamente o início da ação armada no Golfo, sem autorização expressa do Conselho de Segurança das Nações Unidas[261]. Em dezembro de 2003, quando de sua visita ao Oriente Médio, o Brasil foi convidado pelo Presidente da ANP, Yasser Arafat, a participar da força-tarefa composta por EUA, União Europeia, Rússia e Secretário-geral da ONU, destinada a intermediar a negociação de paz entre Israel e Palestina. Em abril de 2004, o Governo brasileiro designou o Embaixador Affonso Celso de Ouro-Preto como Embaixador Extraordinário do Brasil para o Oriente Médio e, em maio, foi criado Escritório de Representação em Ramalá (Cisjordânia) junto à Autoridade Nacional Palestina (ANP). Em junho de 2005, na Conferência Internacional sobre o Iraque, realizada em Bruxelas, o Brasil ofereceu-se a prestar assistência eleitoral nos pleitos para a composição do novo Governo iraquiano. Nos discursos, além da condenação do uso da força à revelia do direito internacional na questão

[260] "Discurso do chanceler Celso Amorim por ocasião da Reunião de Cúpula da Liga Árabe, em Argel, em 22 de março de 2005" In MRE, *Política Externa Brasileira, volume II: discursos, artigos e entrevistas do Ministro Celso Amorim (2003-2006)*. Brasília, 2007, p. 38.

[261] No pronunciamento à Nação sobre o conflito no Iraque, em 20 de março de 2003, o Presidente afirma que "(d)esde que assumi a Presidência, tomei uma série de iniciativas em busca de uma solução pacífica para a crise, com o pleno cumprimento pelo Iraque das resoluções do Conselho de Segurança. Nesse sentido, conversei, pessoalmente e por telefone, com vários líderes e governantes do mundo. Até o último momento, estive empenhado em buscar uma solução negociada". Ver MRE*, Política Externa Brasileira, volume I: discursos, artigos e entrevistas do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006)*. Brasília, 2007, p. 33.

do Iraque, reiterou-se a posição brasileira de condenação dos territórios palestinos ocupados por Israel da política de assentamentos e de apoio ao direito do povo palestino de ter um Estado próprio, economicamente viável, assim como o direito à existência e à segurança de Israel dentro de fronteiras internacionalmente reconhecidas[262].

Em maio de 2005, seguindo proposta brasileira, o Brasil sediou a Cúpula América do Sul - Países Árabes (ASPA), o primeiro encontro internacional de alto nível entre as duas regiões. Buscou-se maior entendimento biregional, com vistas a elevar as trocas comerciais e explorar agenda positiva bi-regional. Com base no reconhecimento de valores e objetivos comuns na esfera externa, como a reforma do sistema financeiro internacional, o combate à fome e à pobreza, a reforma da ONU e a correção do sistema multilateral de comércio, o Brasil atentou para a necessidade de cooperação e diálogo político entre América do Sul e Países Árabes, a fim de atingir essas metas. Como observado em relação à África, tencionava-se maior aproximação com o Oriente Médio com o intuito de coordenar posições e exercer participação maior nas decisões dos foros mundiais[263]. A fim de alcançar o consenso, o termo democracia foi omitido na Declaração Final de Brasília[264].

A aproximação com os países árabes atraiu severas críticas da opinião pública e da imprensa brasileira. Questionou-se a eficácia da ação diplomática nacional, que estaria voltada mais para gestos ruidosos do que ações concretas. Na visão dos autores, os benefícios econômicos da visita presidencial foram escassos, visto que nenhum acordo de

[262] Ver AMORIM, Celso. 'Uma agenda de cooperação com o mundo árabe" In *Valor Econômico*, 3 de dezembro de 2003.

[263] "Nossas vozes serão melhor ouvidas se falarmos juntos." Ver "Discurso do chanceler Celso Amorim por ocasião da Reunião de Cúpula da Liga Árabe, em Argel, em 22 de março de 2005" In MRE, *Política Externa Brasileira, volume II: discursos, artigos e entrevistas do Ministro Celso Amorim (2003-2006)*. Brasília, 2007, p. 38.

[264] Conforme explicou o Presidente Lula "seria falta de democracia se tentássemos, em um documento plural como esse, definir o conceito de democracia que eu entendo, sem respeitar o conceito de democracia dos outros (...) Então o que colocamos em um documento como esse é aquilo que é possível pôr. Quando você participar de uma reunião entre os jornalistas do mundo inteiro, você vai perceber que nem sempre aquilo que você pensa será colocado no documento, mas será colocado o que for possível colocar para estabelecer o consenso". "Entrevista coletiva após o encerramento da Cúpula América do Sul – Países Árabes (ASPA), Brasília, 11 de maio de 2005, *Política Externa Brasileira: volume I: discursos, artigos e entrevistas do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006)*, Brasília, 2007, p. 306

investimento de grande monta foi celebrado, ao passo que os custos políticos resultaram elevados, como o incitamento da desconfiança nos EUA, ao prestigiar países, como Síria e Líbia, suspeitos de patrocinarem o terrorismo[265]. Acresce que, para eles, o Brasil, pelo seu peso marginal nas relações internacionais, pouco teria a contribuir no processo de paz no Oriente Médio, desperdiçando esforços nessa empreitada[266].

3.3.2.3 Ásia

Em seu discurso de posse, o Presidente Lula afirmou "(a) profundaremos as relações com grandes nações em desenvolvimento: a China, a Índia, a Rússia, a África do Sul, entre outros". Na mesma linha, o chanceler Amorim expôs: "(f)orjaremos alianças com grandes países em desenvolvimento. Reforçaremos o diálogo com a China, a Rússia, a Índia e a África do Sul, entre outros".

A eleição da China e da Índia como parceiros estratégicos do Brasil no continente asiático justificava-se por questões econômicas e políticas. Tais Estados constituíam países com grande população economicamente ativa, que desde a década de noventa apresentavam crescimento econômico elevado e atraíam expressivo montante de recursos externos, a ponto de o banco de investimentos Goldman Sachs projetá-los, juntamente com o Brasil e a Rússia, como as quatro economias emergentes que tornar-se-iam juntas maiores do que as economias do G-7 em 2050[267]. Eram, ainda, Estados que,

[265] Para Guilhon Albuquerque, o Brasil estaria contrariando o desafio sistêmico do terrorismo para responder a demandas internas:"(é) igualmente evidente que a tendência a legitimar o terrorismo anti-Israel reflete uma enraizada inclinação da esquerda brasileira a tomar partido contra Israel no conflito com os árabes". ALBUQUERQUE, José A. Guilhon. "O Governo Lula em face dos desafios sistêmicos de uma ordem internacional em transição" *Carta Internacional*. São Paulo: NUPRI-USP, março de 2006, p. 19.

[266] Ver CHADE, Jamil "Para FHC, há mais 'barulho' do que estratégia" *O Estado de São Paulo*, 11/12/2003, capa./nacional. CHADE, Jamil. "Celso Lafer: Lula 'joga para a torcida' na visita ao Oriente Médio" *O Estado de São Paulo*, 10/12/2003, capa 1ª. Editorial "Uma viagem inoportuna" *O Estado de São Paulo*, 05/12/2003. MOTOMURA, Marina e ABRANCHES, Virgílio. "Visita do presidente à Líbia divide especialistas em política externa" *Folha de São Paulo*, 11/12/2003, 1c. "Visita de Lula traz 'riscos políticos'" *Folha de São Paulo/Financial Times*, 04/12/2003, 1e.

[267] Entre 1995 e 2004, a China cresceu 8,6%, a Índia; 6%, a Rússia; 3% e o Brasil 2,4%. Ver JANK, Marcos Y. "O poder dos reemergentes" *O Estado de S. Paulo,* 20/09/06, p. A-2*,* 2006 e "O FUTURO pertence ao BRIC" In *HSM Management*, vol.8, n.3, p.20-27, maio/jun.

tradicionalmente mantinham participação atuante nas Nações Unidas em prol da democratização das relações internacionais, e que poderiam coordenar posições em favor de uma ordem mundial mais representativa dos interesses dos países em desenvolvimento.

Em junho de 2003, o Brasil recebeu a visita do Ministro das Relações Exteriores da Índia, Yashwant Sinha, a primeira de um chanceler indiano ao país. Em outubro daquele ano, o chanceler Amorim retribuiu o gesto. Em janeiro de 2004, o Presidente Lula visitou a Índia, como convidado especial do Governo indiano para o Dia da República. Em setembro de 2006, visitou o país o Primeiro-Ministro da Índia, Manmohan Singh. No período, foi criado o Consulado-Geral em Mumbai.

Em março de 2004, o Ministro Amorim visitou a República Popular da China (RPC). Em maio daquele ano, o Presidente Lula realizou visita à China, acompanhado por sete ministros, onze parlamentares e mais de 420 empresários. Em novembro, o Presidente da RPC reciprocou a ação. Em março de 2006, o Vice-Presidente José Alencar visitou a China.

Além da aproximação política, o Brasil intensificou a cooperação tecnológica com os dois países. Em relação à Índia, avançaram-se as negociações para o desenvolvimento de tecnologias baseadas no uso de fontes alternativas de energia, com a criação de um Comitê Conjunto de Biocombustíveis. No tocante à China, o pilar da cooperação recaiu no aprofundamento do programa Sino-Brasileiro de Recursos da Terra (CBERS). Considerado o maior projeto de cooperação técnico-científica entre dois países em desenvolvimento[268], o CBERS prevê o lançamento de satélites e a venda de suas imagens para aplicações em áreas, como meio ambiente, agricultura, desastres naturais, entre outras.

O Brasil dispôs-se a reconhecer o *status* de economia de mercado da China, que, por seu turno, anunciou investimentos de US$ 10 bilhões em projetos de desenvolvimento brasileiros. Foi assinado contrato para a aquisição de cem aviões da Embraer pelo Governo chinês. As exportações brasileiras para a China expandiram-se de US$ 2.520 bilhões em 2002 para US$ 8.402 bilhões em 2006, convertendo este país no maior parceiro

2004. Em setembro de 2006, foi realizado o primeiro encontro informal, em Nova York, entre os chanceleres do BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China).

[268] Ver nota à imprensa. "Visita ao Brasil do Presidente da República Popular da China, Senhor Hu Jintao". Brasília, 10 de novembro de 2004. Ver sítio do MRE, www.mre.gov.br, visitado em 15/01/2008.

comercial do Brasil na Ásia e no terceiro maior importador dos produtos brasileiros em 2006. O Brasil passou a ser o maior parceiro comercial da China na América Latina. Os principais bens exportados pelo Brasil foram minério de ferro e soja. Em relação à Índia, as vendas brasileiras aumentaram de US$ 653.598 milhões para US$ 936.585 milhões no período. Os principais bens exportados foram petróleo bruto, cobre, soja e aviões. Foi também celebrado acordo básico de preferências comerciais entre o Mercosul e a Índia.

Se, em relação à China, a aproximação não constituiu a rigor uma inovação de política externa, sendo antes uma intensificação das ações[269], o mesmo não pode ser dito no tocante à Índia. O relacionamento do Brasil com este país foi posto em novas bases com a criação do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), em Brasília, em junho de 2003. Proposto pelo Presidente sul-africano Thabo Mbeki, o IBAS significou iniciativa inédita de busca de concertação político-diplomática de três grandes democracias do Sul, distribuídas na Ásia, África e América Latina, em temas de interesse mútuo. Tencionou-se promover a coordenação e cooperação entre três Estados do Sul, que passaram a integrar o discurso ampliado da Cúpula do G-8, e que desejavam fortalecer a voz dos países em desenvolvimento nos grandes debates internacionais, como a Rodada Doha da OMC, a reforma do Conselho de Segurança da ONU e o combate à fome e à pobreza[270]. Entre 2004 e 2006, foram realizadas três Reuniões da Comissão Mista Trilateral do Fórum IBAS, em Nova Délhi, em 2004, na Cidade do Cabo, em 2005 e no Rio

[269] O projeto CBERS e o incremento do comércio desenvolviam-se desde o Governo Fernando Henrique Cardoso.

[270] Na Declaração de Brasília, de junho de 2003, afirmou-se que "Este constitui um encontro pioneiro de três países com democracias vibrantes, de três regiões do mundo em desenvolvimento e atuantes em escala global, com o objetivo de examinar temas da agenda internacional e de interesse mútuo". Ver MRE, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, número 92, jan.-jun. 2003, p. 228. Na Declaração Conjunta da I Reunião de Cúpula, em setembro de 2006, asseverou-se que "o Fórum de Diálogo IBAS desempenha papel cada vez mais importante nas políticas exteriores da Índia, Brasil e África do Sul. Tornou-se um instrumento útil para a promoção de coordenação cada vez mais estreita sobre temas globais entre três grandes democracias multiculturais e multirraciais da Ásia, América do Sul e África, e contribuiu para dar relevo à cooperação trilateral Índia-Brasil-África do Sul em áreas setoriais. (...) proporciona uma estrutura que conferirá ímpeto adicional a novos contatos entre países em desenvolvimento (...), contribuindo assim para o fortalecimento da cooperação Sul-Sul". Ver MRE, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, nº 99, 2º semestre de 2006, p. 292.

de Janeiro, em 2006, incluindo encontro dos chanceleres dos três países. A I Cúpula foi organizada em 2006. Em 2004, criou-se o Fundo IBAS de Combate à Fome e à Pobreza, iniciativa inédita de financiamento por países do Sul de projetos de desenvolvimento em países mais pobres[271].

As maiores críticas à aproximação com os países asiáticos referiam-se à intenção do Brasil de reconhecer a China como economia de mercado. A Confederação Nacional da Indústria (CNI), em conjunto com a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e a Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB), deploraram a atitude do país, argumentando que a diplomacia brasileira fazia concessões econômicas excessivas em prol de cálculos políticos frustrados, uma vez que a China não manifestou apoio explícito ao pleito do Brasil por assento no Conselho de Segurança. Os empresários nacionais temiam que, com o reconhecimento brasileiro, os processos de investigação contra a China em itens, como têxteis, brinquedos, calçados e eletroeletrônicos, fossem comprometidos pela determinação do preço normal de mercado, favorecendo um surto de importações de bens chineses[272].

3.3.3 Plano multilateral

Em seu discurso de posse, o Presidente Lula afirmou que a "democratização das relações internacionais é tão importante para o futuro da humanidade quanto a consolidação e o desenvolvimento da democracia no interior de cada Estado". Em linha com esse discurso, as principais ações do Governo brasileiro no plano multilateral relacionaram-se às negociações comerciais da Rodada Doha e da UNCTAD, à reforma do Conselho de Segurança e ao combate à fome e à pobreza. Nos três temas, o Brasil agiu de forma propositiva, tendo em vista o apelo pelo fortalecimento do multilateralismo, julgado meio mais adequado para a promoção da paz e do desenvolvimento internacionais.

"A fim de obter regras mais justas e adequadas à nossa condição de País em desenvolvimento"[273], em agosto de 2003, na fase final de

[271] O primeiro projeto selecionado consistiu no Desenvolvimento de Hortaliças na Guiné-Bissau.

[272] GOMES, Wagner. "Fiesp teme concorrência desleal da China em têxteis, brinquedos e calçados" *O Globo*, em 19/11/2004, p. 1c/Economia. PARAJARA, Fabiana. "Eletros diz que preço na China está longe de ser 'de mercado'" *O Globo*, em 19/11/2004, p. 1d/Economia. "Concessão intempestiva para o Governo chinês" *Valor Econômico*, 17/11/2004, Opinião, p. 1r.

[273] Discurso de posse do Presidente Lula.

preparação para a V Conferência Ministerial da OMC, realizada em Cancún, o Brasil liderou a criação do G-20. Tratou-se de grupo de países em desenvolvimento, que tinha como objetivo defender o mandato agrícola acordado em Doha e, consequentemente, os interesses dos países do Sul[274]. Para tanto, tais Estados passaram a adotar posição comum quanto à liberalização do comércio em agricultura, convertendo o Grupo num interlocutor reconhecido pelas grandes potências nas reuniões ministeriais subsequentes[275]. No item acesso a mercado, o G-20 pleiteou a melhoria substantiva do acesso a mercado, sobretudo da UE, e a prevalência do princípio de tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento. Esse último item respondeu a demandas, sobretudo, da China e da Índia, de que o acesso a seus mercados fosse condicionado à observância das necessidades internas de segurança alimentar e desenvolvimento rural. Em relação aos subsídios domésticos e externos, o G-20 denunciou que tais práticas realizadas pelos países desenvolvidos, em particular pelos EUA, geravam distorções no comércio mundial de produtos de base, ao deprimirem artificialmente os preços internacionais desses bens, reduzindo os ganhos de exportação dos países em desenvolvimento e gerando a insegurança alimentar em suas populações. O Brasil, na qualidade de líder do Grupo, manteve contatos frequentes com representantes do Departamento Comercial estadunidense (USTR), com o Comissário de Comércio Europeu e Ministros do G-20, afirmando que a plena implementação desses três pilares constituiria

[274] Em novembro de 2001, na IV Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio realizada em Doha, os Estados membros da instituição acordaram o lançamento de uma nova rodada de negociações multilaterais, cujo principal tema seria a promoção do desenvolvimento. Uma vez que a maior parte dos países do Sul dependia da venda de bens primários, e que essa matéria fora ignorada nas rodadas anteriores, a agricultura foi elevada à tema central da Agenda de Desenvolvimento de Doha, estruturada em três pilares: melhora substancial em acesso a mercados, redução dos subsídios à exportação com vistas à sua eliminação e redução significativa das medidas de apoio interno distorcivas do comércio internacional. Ver AMORIM, Celso. "A lição de Cancún" In *Revista de Política Externa*, vol. 12, nº, 3, 2003.

[275] Além do Brasil, compõem o Grupo outros vinte países, representando quase 60% da população mundial, 70% da população rural em todo o mundo e 26% das exportações agrícolas mundiais: cinco da África (África do Sul, Egito, Nigéria, Tanzânia e Zimbábue), seis da Ásia (China, Filipinas, Índia, Indonésia, Paquistão e Tailândia) e oito da América Latina (Argentina, Bolívia, Chile, Cuba, Guatemala, México, Paraguai, Uruguai e Venezuela).

condição indispensável para a redução da pobreza e a promoção do desenvolvimento[276].

Em junho de 2004, o Brasil sediou a XI Conferência Geral da UNCTAD. A reunião foi marcada pela retrospectiva dos quarenta anos da instituição e busca de renovação da mobilização dos países do Sul em prol da transformação do comércio em instrumento efetivo de fomento ao bem-estar das populações. Com base em estudos elaborados pela UNCTAD e pela OMC, o evento norteou-se pela declaração de uma nova geografia das relações econômicas internacionais. Levou-se em conta o fato de que os países do Sul estavam ocupando lugar central no intercâmbio internacional de mercadorias, ilustrados na importância crescente na produção, transação e consumo globais; no incremento das exportações de manufaturados e no novo dinamismo do comércio Sul-Sul[277]. Tal rearranjo refletia, de um lado, as dificuldades no acesso aos mercados do Norte, e, de outro, a recuperação econômica da África e da América Latina acompanhada por vigoroso crescimento do Leste Asiático e da difusão de acordos regionais e bilaterais de comércio. Nos documentos "Consenso de São Paulo" e "Espírito de São Paulo", os países relançaram o Sistema Global de Preferências Comerciais entre Países em Desenvolvimento, a fim de intensificar as trocas entre os países do Sul, reforçando a formação de uma nova geografia comercial do mundo[278].

---

[276] Ver "Comunicado Ministerial" Cancun, México, 9 de setembro de 2003. In MRE, *O G-20 e a OMC: Textos, Comunicados e Documentos*. Brasília: FUNAG, 2007, p. 35-37.

[277] A participação dos países em desenvolvimento nas exportações para países desenvolvidos cresceu de 8% em 1965 para 50% em 2003. O Sul passou a ser o destino de 40% das exportações dos EUA, mais da metade das vendas do Japão e um terço das exportações da UE. A contribuição no comércio mundial de manufaturados elevou-se de 45% em 1965 para cerca de 58% em 2003. O terceiro aspecto relaciona-se ao fato de que mais de 40% dos bens exportados por países em desenvolvimento, incluindo commodities básicas e manufaturados estão destinados a países em desenvolvimento, num crescimento a taxas anuais de 11% (quase duas vezes mais do que o índice de crescimento do total das exportações mundiais). Ver World Trade Report 2003 e relatórios da UNCTAD*: UNCTAD XI. New Geography of International Trade South-South Cooperation in an increasingly interdependent world*. E *Follow-up to UCTAD XI: New developments in international economic relations – the new geography of international economic relations* nos sítios http://www.unctad.org/en/docs/td404_en.pdf e http://www.unctad.org/en/docs/tdb51d6_en.pdf. Consultados em 18/01/2008. Ver também JANK, op. cit.

[278] Em 2006, as exportações do Brasil para países em desenvolvimento superaram as vendas para os países desenvolvidos, sendo 54,7% contra 45,3%, elevando-se de US$ 26 bilhões a US$ 75,3 bilhões entre 2002 e 2006. "Comércio exterior brasileiro é maior com países emergentes" Agência Brasil, 29/08/2007. Sítio: www.ipcdigital.com/noticia.asp?descrIdioma=br&codNoticia=9608, acessado em 20/01/2008.

O Brasil arvorou maiores responsabilidades na contribuição à manutenção da paz e segurança internacionais. Diante dos debates em torno da necessidade de reforma das Nações Unidas[279], o Brasil uniu-se a Alemanha, Índia e Japão para a formação do G-4 em setembro de 2004. O Grupo assinalou que o Conselho de Segurança deveria passar por uma reforma estrutural, a fim de adquirir maior legitimidade e eficácia à sua atuação. O órgão deveria refletir "as realidades da comunidade internacional do século XXI" (...) e "portanto, ser expandido em ambas as categorias de membros permanentes e não permanentes, incluindo tanto países em desenvolvimento como desenvolvidos entre os novos membros permanentes"[280]. Para o G-4, o Conselho deveria incluir mais seis membros permanentes, entre eles, um Estado da América Latina, e o Brasil reunia credenciais para ocupar esse assento[281]. Em fevereiro de 2004, o Governo brasileiro manifestou disposição de contribuir, na medida de suas possibilidades, para os esforços em prol da estabilidade e reconstrução democrática no Haiti após a saída do Presidente haitiano Jean-Bertrand Aristide. Em maio de 2004, a convite do Secretário-Geral da ONU, o Brasil assumiu o comando militar na Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH). Fundamentando a sua ação no princípio da não indiferença a um país americano dotado da terceira maior população negra nas Américas, o Governo brasileiro participou ativamente da operação, pela ótica da segurança, com o envio de contingente militar superior a mil homens, e da justiça social. O Brasil patrocinou mais de dez acordos de cooperação nas áreas de saúde, agricultura e formação profissional e engajou-se em campanha internacional para a obtenção de fundos para projetos de desenvolvimento

[279] Após a ocupação do Iraque por coalizão liderada pelos EUA à revelia do Conselho de Segurança, o então Secretário-Geral da ONU Kofi Annan convocou, em setembro de 2003, um Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafio e Mudança. Composto por dezesseis eminentes personalidades internacionais, o Painel teve a função de propor recomendações para o fortalecimento das Nações Unidas, a fim que a organização restaurasse a confiança internacional na sua função de garantir segurança coletiva a todos.

[280] "Comunicado conjunto de imprensa do G-4, em 21 de setembro de 2004" In MRE, *O G-4 e as Nações Unidas: Textos, Comunicados e Documentos*. Brasília: FUNAG, 2007, p. 21-22.

[281] Entre as credenciais incluem-se: o peso demográfico, econômico e territorial do país; a longa tradição de resolução de conflitos lindeiros pela via pacífica e de ação conciliatória na América do Sul; o universalismo da política externa brasileira; o fato de ser membro originário da ONU e de constituir importante contribuinte para o orçamento da instituição e a tradicional participação do país em operações de paz da organização.

na ilha[282]. O país foi eleito para a Comissão de Construção da Paz da ONU, criada em 2006, para auxiliar países egressos de conflitos civis.

O Presidente Lula adotou iniciativas em relação ao combate à fome e à pobreza[283]. Em 2003, em discurso na LVIII AGNU, o mandatário brasileiro afirmou que "(e)rradicar a fome no mundo é um imperativo moral e político. E todos sabemos que é factível. Se houver – de fato – vontade política de realizá-lo"[284]. O Presidente propôs a criação de um Comitê Mundial de Combate à Fome, composto por chefes de Estado e de Governo mundiais, para harmonizar as propostas e torná-las operativas. Na ocasião, doou prêmio de US$ 55 mil que recebera do Príncipe das Astúrias e angariou US$ 1.600 milhão junto a empresários brasileiros e a outras instituições como contribuição inicial para o projeto. Em setembro de 2004, convocou Reunião de Líderes Mundiais para promover a Ação contra a Fome e a Pobreza, que contou com a presença de 59 chefes de Estado e teve o copatrocínio da França, da Espanha, do Chile e do então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan. Levando-se em consideração as contribuições declinantes dos países desenvolvidos na assistência oficial ao desenvolvimento (OAD, sigla em inglês), o Governo brasileiro incentivou a instauração de um grupo técnico com o objetivo de estudar propostas de mecanismos inovadores para o financiamento ao desenvolvimento e combate à miséria, que incluíam medidas, como taxação sobre transações financeiras internacionais, comércio internacional de armas e passagens aéreas. Além de lançar o Fundo IBAS para Alívio da Pobreza, o país patrocinou, juntamente com Chile, França, Noruega e Reino Unido, o

[282] Conforme definiu o chanceler Amorim "o sucesso da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti se baseia em três pilares interdependentes e igualmente importantes: a manutenção da ordem e da segurança; o incentivo ao diálogo político com vistas à reconciliação nacional; e a promoção do desenvolvimento econômico e social". Discurso na Reunião Especial do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre o Haiti, em Nova York, 12 de janeiro de 2005, MRE, *Política Externa Brasileira, vol. II: Discursos, artigos e entrevistas do Ministro Celso Amorim (2003-2006*). Brasília, 2007, p. 35.

[283] No âmbito doméstico, o Presidente Lula conclamou no discurso de posse, "Vamos acabar com a fome em nosso país. Transformemos o fim da fome em uma grande causa nacional". O Governo brasileiro lançou o programa de segurança alimentar "Fome Zero", a primeira iniciativa da sua administração, que previa mecanismos de acesso à alimentação e transferência de renda, de fortalecimento da agricultura familiar e geração de renda. Ver sítio www.fomezero.gov.br, acessado em 20/01/2008.

[284] SILVA, Luiz Inácio L. "LVIII Sessão Ordinária da Assembléia Geral das Nações Unidas 2003" In CORREA, Luiz Felipe de S. (org.*). O Brasil nas Nações Unidas 1956-2006*. Brasília: FUNAG, 2007, p. 707.

lançamento da Central Internacional de Compra de Medicamentos para combate à AIDS, malária e tuberculose (UNITAID), em setembro de 2006. Custeada por fontes inovadoras de financiamento, a Central atua por meio de compras em larga escala e negociação de preços reduzidos junto a fabricantes de medicamentos, e posterior distribuição desses itens a países de menor desenvolvimento relativo ou países de renda média com elevada incidência das três doenças[285].

A ação multilateral do Brasil encontrou alguns constrangimentos. Os pleitos pela execução do mandato agrícola da Rodada Doha e por um assento permanente no Conselho de Segurança não prosperaram, em que pese o reconhecimento de que tais temas dificilmente seriam resolvidos no curto prazo. A resistência dos países desenvolvidos em negociar tanto a abertura de seus mercados quanto a redução significativa dos seus subsídios frustrou os anseios do G-20[286]. Setores da agropecuária brasileira, por sua vez, manifestaram desagrado com o Itamaraty em relação à incorporação da agenda da China e da Índia na política agrícola brasileira. Em particular, criticaram o apoio do Brasil a atributos, como o Mecanismo de Salvaguardas Especiais (SSM) e Produtos Especiais (SP), que feriam os interesses domésticos, ao oferecer a países importadores de *commodities* agrícolas brasileiras a possibilidade de aumentar seu grau de proteção e reduzir o *quantum* exportado pelo país[287]. Malgrado o apoio explícito de França, Rússia e Reino Unido, o Brasil não obteve a mesma reação dos demais membros permanentes à proposta do G-4[288]. Acresce que Argentina e México manifestaram-se contrariamente à ambição brasileira[289]. Na visão de estudiosos brasileiros, a busca do país por

[285] "Lançamento da Central Internacional para a Compra de Medicamentos contra AIDS, malária e tuberculose (UNITAID), em 19 de setembro de 2006" In *Resenha de política exterior do Brasil*, no. 99, 1º semestre de 2006, p. 317.

[286] CHADE, Jamil. "Fracasso na OMC derrota política externa de Lula" *O Estado de São Paulo,* em 25/07/2006, p. 1l/Economia.

[287] Ver ROCHA, Délcio "Agronegócio faz advertência ao governo", em 25 de junho de 2006 e ABREU, Marcelo P. "Riscos da nova estratégia brasileira na OMC" *O Estado de São Paulo*, 01/09/2003, p. 1p/Economia/Opinião.

[288] O único país que recebeu chancela explícita dos EUA foi o Japão. TACHINARDI, Maria Helena. "A volta da velha senhora" *Desafios do desenvolvimento*, edição 10, 01/05/2005.

[289] As demais candidaturas do G-4 também careceram de apoio regional. Itália opôs-se à pretensão alemã; Paquistão rejeitou o pleito indiano e a China; a ambição japonesa. México, Argentina, Espanha, Coreia do Sul, Itália e Paquistão formaram grupo próprio, o Unidos

assento permanente no Conselho de Segurança poderia ensejar riscos à sua atuação regional e internacional. Soares de Lima ressalta que a postulação brasileira oferecia uma controvérsia potencial com os países sul-americanos e, particularmente, tendia a dificultar a cooperação com a Argentina, que rejeita o papel de liderança do Brasil na região e, consequentemente, sua representação no órgão da ONU. Ademais, para eles, o país, se aceito no Conselho, incorreria em riscos, que abrangeriam desde a possibilidade de cooptação pelos países mais poderosos à inoperância de suas visões próprias, dada a sua inferioridade de poder em comparação aos demais membros permanentes[290]. Em relação ao comércio com os países do Sul, o principal óbice ao incremento parece ser a excessiva concentração desse intercâmbio no Leste Asiático. Conforme apontam estudos da OMC e da UNCTAD, os países asiáticos respondem por quase 2/3 do total do comércio Sul-Sul, sendo responsáveis por mais de 70% do total do intercâmbio de manufaturados entre os países em desenvolvimento[291].

---

pelo Consenso, cuja proposta de reforma do Conselho previa a ampliação dos membros não permanentes e a possibilidade de reeleição. O grupo argumentou que a elevação do número de membros permanentes só alargaria,e não, corrigiria uma anomalia histórica. Nas palavras do vice-chanceler argentino, Jorge Taiana, "a categoria de membro permanente incorporou em 1945 uma discriminação que todos tivemos de aceitar em nome da paz. Naquele momento, foi produto de um acordo geral. Não acreditamos que incorporar novos membros corrigirá a discriminação ou melhorará a legitimidade do Conselho". FIGUEIREDO, Janaína. "Argentina se opõe a planos do Brasil na ONU" *O Globo*, em 13/04/2005, p. 1ª/ O País. Ver também BARELLA, José E. "O recuo do Brasil" Revista Veja, em 15 de junho de 2005, edição on-line http://veja.abril.com.br/150605/p_080.html, acessado em 20/01/2008.

[290] Ver LIMA, Maria Regina S. de "Autonomia, não-indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política exterior" e "Na trilha de uma política externa afirmativa" "A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul". Idem. Guilhon Albuquerque apresenta opinião semelhante, enfatizando a fragilidade dos recursos do Brasil para tal meta: "Por que diabos um país com capacidade residual de ação sistêmica, com capacidade limitada de ação regional, com escassa capacidade de mobilização de recursos para projeção externa de poder, sem nenhuma tradição recente (...) assumiria um objetivo que implica alta capacidade de afetar unilateralmente sua própria região e o sistema global (...) senão porque desconsidera (...) os obstáculos sistêmicos do contexto externo (...)". ALBUQUERQUE, José A. Guilhon. "O governo Lula em face dos desafios sistêmicos de uma ordem internacional em transição", p. 19.

[291] Em 2003, das dez maiores economias no comércio Sul-Sul apenas Brasil (tanto como exportador e importador) e México (como importador) figuravam como as únicas economias não asiáticas.

Conclusão

Conclui-se que, no período 2003-2006, a diplomacia brasileira agiu no sentido de promover a evolução do sistema unilateral centrado nos EUA para um sistema multipolar e situou o Brasil como contribuinte para essa nova distribuição de poder. Diante de uma ordem internacional ainda indefinida após o fim da Guerra Fria, o país pretendeu auxiliar na construção de um cenário externo multilateral, por meio do aproveitamento das oportunidades oferecidas. Agindo de forma assertiva e engajada, a política externa brasileira buscou consolidar o Mercosul e integrar a região sul-americana no plano regional. Universalizou suas relações, priorizando a retomada de relações com povos árabes e africanos. Formou alianças estratégicas com países do Sul, com projeção política e econômica internacional, que, também por sua posição intermediária, de não serem nem totalmente fracos a ponto de só preocupar-se com tópicos mais ligados à sua sobrevivência, nem fortes o suficiente para elaborar as regras internacionais, nutriam interesse na democratização das relações internacionais. A diplomacia brasileira insistiu no reforço do multilateralismo, liderando iniciativas para a promoção da paz e do desenvolvimento internacionais. Para a administração Lula, o multilateralismo não era julgado um fim em si mesmo. Consistia, antes, em meio para a transformação da ordem internacional em cenário mais estável e equilibrado politicamente, menos sujeito a arroubos unilaterais[292], e mais equânime e justo, com regras que favoreceriam tanto os países desenvolvidos quanto os países em desenvolvimento[293].

Em linha com os conceitos de Keohane, a cooperação com o Sul foi promovida, tendo em vista a coordenação de políticas. O Governo brasileiro aceitou acomodar-se às preferências e interesses dos seus

[292] Além da recusa à assinatura do Protocolo de Kioto, "a adoção de nova lei agrícola que reforçou os subsídios à produção, a recusa ao reconhecimento do Tribunal Pena Internacional e as ações (...) no Iraque evidenciaram, de forma inconteste, o unilateralismo norte-americano ao mesmo tempo em que expuseram as fragilidades e limites do multilateralismo". VAZ, Alcides C. "O Governo Lula: uma nova política exterior?", Nueva Sociedad, Anuário Social y Político de América Latina y el Caribe. Caracas: Flacso/Unesco, nº 6, 2003, p. 1-16, *link*: www.unb.br/irel/ibsa/docs/acv_nuevasociedad.pdf, acesso em 11/01/2008, p. 5.

[293] SOUTO MAIOR, Luiz A. "Desafios de uma política externa assertiva" *Revista Brasileira de Política Internacional*, nº 46, 2003, p. 12-34.

interlocutores, conforme verificado na criação do FOCEM, em que assumiu maior cota de contribuição financeira; e do G-20, em que aceitou políticas defensivas de tratamento especial e diferenciado em acesso a mercados; na omissão do termo democracia na Declaração de Brasília da Cúpula ASPA; na intervenção do Haiti, em que enviou mais de mil militares. O país aceitou arcar com os custos da organização do espaço regional, da coordenação com países do Sul e de maior participação na construção da paz e segurança internacionais por entender que os benefícios derivados dessas ações superariam o ônus. Na relação com a Argentina, o Brasil optou por adotar cursos de ação que contemplassem os interesses do aliado, ainda que ferissem os seus imediatos, como foi o caso do acordo MAC, pela importância que atribuía à aliança, nos termos de Stein.

A formação de alianças estratégicas com países, como Índia, China e África do Sul e a iniciativa do G-20 partiram, em boa parte, da necessidade de cooperação a fim de obter resultados ótimos que não poderiam ser alcançados isoladamente. Com base na leitura de uma situação comum aos países em desenvolvimento, como o escasso controle sobre as decisões de política internacional, e a incidência de política agrícola restritiva por parte dos países desenvolvidos, o Brasil incentivou a tomada de decisão conjunta traduzida na defesa de um sistema internacional capaz de corrigir a distribuição desigual de poder e garantir aos países do Sul maior bem-estar econômico e social.

A atuação do país foi facilitada pelo esboço de uma multipolaridade no cenário externo, com a ascensão de economias do Sul, que ampliaram as possibilidades de alianças e fortaleceram a capacidade negociadora brasileira. O comportamento de potência média adotado pelo Brasil evidenciou-se na ênfase dada à organização do espaço regional, com vistas não só à obtenção de ganhos de competitividade e de melhor inserção econômica externa, mas também de incremento da ação coletiva em negociações extrarregionais. No plano internacional, o país assumiu papel de construtor de pontes. Logo no primeiro mês de Governo, o Presidente Lula compareceu ao Foro Social Mundial, em Porto Alegre, e ao Foro Econômico Mundial, em Davos, simbolizando a capacidade de articular agendas dos países ricos e pobres. Foi convidado pelo Presidente da Autoridade Nacional Palestina a participar nos esforços de paz para o conflito árabe-israelense. Além de figurar como mentor e líder da coalizão

do G-20 nas negociações entre países em desenvolvimento e países do Norte, o Brasil pôde avançar interesses próprios e do Sul, como a luta contra a fome e a pobreza, angariando apoio de Estados centrais, como a França.

Aplicando-se os conceitos de Putnam, um ponto essencial da política externa do Governo Lula refere-se à ratificação interna. Ao apresentar e implementar uma plataforma de justiça social logo no início do mandato, sinalizando coerência na política de resolução da distribuição social interna, o Governo aumentava sua credibilidade em pleitear uma agenda de desenvolvimento no plano externo. A luta pela democratização da ordem internacional era consistente com a política doméstica, em que prevalecia elevada representatividade democrática, atribuída pelo seu mandato popular e por políticas distributivas, como a criação do SEPPIR[294]. A diplomacia presidencial auxiliou nessa tarefa externa, uma vez que o Presidente procurou aproveitar o interesse suscitado na sua eleição e trajetória privada, para promover a agenda social, contribuindo ainda mais para legitimar o pleito do país pelo combate à fome e à pobreza. De outro lado, a ausência de consenso entre atores privados e públicos quanto à atuação externa do país, sobretudo, no que concerne aos custos da coordenação da ação coletiva com os Estados do Sul em contraste com os poucos resultados econômicos imediatos impôs dificuldades ao *win-set* do Governo. A menor convergência entre os interesses do executivo e os grupos de interesse doméstico na aceitação do diálogo e de assunção de maiores responsabilidades do país no contexto regional e na coordenação com os países do Sul, por meio da flexibilização de interesses particulares em prol de interesses coletivos reduziu a densidade da iniciativa diplomática nacional, com impacto negativo na credibilidade

[294] Conforme aponta Fonseca Júnior, "do ângulo interno, os nossos objetivos de desenvolvimento-justiça social têm uma dimensão internacional (que vai da obtenção de investimentos à capacidade de influenciar a agenda econômica internacional) que será mais facilmente realizada se soubermos tomar medidas internas que signifiquem crescimento, melhor distribuição de renda, bom recorde em matéria de direitos humanos etc. É isto que nos dará força de atração para o aumento de influência em áreas que nos interessam. Uma situação social precária será sempre, além de injusta, um fator de limitação à nossa capacidade de projeção no plano internacional". FONSECA JÚNIOR, Gelson. "Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XXI: a Distribuição dos Pólos de Poder e a Inserção Internacional do Brasil" *Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo*, 1998, p. 23.

dos negociadores[295]. No quadro do modelo interativo, o maior desafio do Governo Lula passou a ser a internalização da política internacional, demonstrando a importância política das ações, a fim de granjear o apoio interno necessário à ratificação dos acordos internacionais[296].

[295] LIMA, Maria R. S. de. "Decisões e indecisões: um balanço da política externa do primeiro governo do Presidente Lula", op. cit., p. 5. Paulo Roberto de Almeida acrescenta: os temas diplomáticos nunca estiveram tão presentes nos debates internos, e não apenas nos meios políticos (...) A diplomacia brasileira parece, paradoxalmente, ter deixado de gozar o antigo consenso favorável de que desfrutava em épocas anteriores, mesmo no período militar, passando agora a contar com adesões indiscutidas, entre os aliados naturais, [meios acadêmicos e nos setores já adquiridos a uma visão política de esquerda], e oposições também declaradas por parte dos setores já apontados [dos meios empresariais e grandes veículos de comunicação], que a acusam de ser uma "diplomacia partidária". ALMEIDA, Paulo R. "Diplomacia do governo Lula em seu primeiro mandato: um balanço e algumas perspectivas", em 28/05/2007, p. 7-8, link: http://www.cenariointernacional.com.br/ri/default3.asp?s=artigos2.asp&id=32, acessado em 20/01/2008. Ver também VEIGA, Pedro da M. "As negociações comerciais intra e extra Mercosul", *Análise de Conjuntura OPSA*, nº 3, fevereiro de 2005, disponível em http://observatorio.iuperj.br.

[296] VAZ, op. cit, p. 14.

Conclusão

A presente dissertação teve como objetivo examinar três momentos em que a política externa brasileira aproximou-se de forma significativa dos países do Sul. A ênfase do trabalho recaiu na identificação dos motivos que conduziram o Brasil a intensificar seus laços com países em desenvolvimento, na sinalização das bases econômicas, políticas e de cooperação técnica que lastrearam esse estreitamento e na exposição das oportunidades e limites impostos pelo quadro internacional e interno a essa política.

Os três períodos assemelharam-se por procederem a uma renegociação da dependência do Brasil em relação ao Norte, com base numa nova leitura do perfil internacional do país. Motivados pelo interesse de tornar a participação brasileira mais condizente com seu peso demográfico, territorial, político e econômico, buscaram redefinir o relacionamento com os EUA, abandonando a noção de aliado especial. Diversificaram as relações brasileiras, incorporando o Sul, em termos políticos, econômicos e de cooperação técnica, tanto no discurso quanto na prática, e as destituíram de viés ideológico. A aproximação com o Sul era julgada complementar e, não, excludente no tocante ao relacionamento com o Norte. Aproveitaram-se espaços diplomáticos que se encontravam ausentes ou ainda incipientes nas diretrizes da política exterior brasileira e que poderiam servir às metas de desenvolvimento econômico e de

maior projeção política internacional. A cooperação do Brasil com o Sul decorria, pois, do esforço de universalização que, por sua vez, significava maneira de buscar maior independência, reduzindo a concentração da ação externa do país em um ou poucos países desenvolvidos.

Outro meio de obtenção de maior margem de manobra nas relações internacionais do Brasil comum aos Governos de Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva foi a política regional. Nos três períodos, o país comportou-se como potência média, ao atribuir importância prioritária à aproximação com vizinhos latino-americanos. A diplomacia brasileira visou à integração e organização do entorno geográfico tanto pela importância econômica, como pela relevância política, na formação de posição coesa dos países nas negociações internacionais.

A multiplicação de contatos externos com os polos em desenvolvimento efetivou-se não só nos planos bilateral e regional, mas também em foros multilaterais. Supondo a identificação de interesses semelhantes com países do Sul, e a necessidade de articulação entre si, a fim de superá-los, o Brasil engajou-se em temas caros ao Sul, como a transformação do comércio em promotor do desenvolvimento, o fim da descolonização e o desarmamento. Adotou comportamento de "construtor de pontes" e de *system-affecting state*, porquanto buscou aproximar os polos Norte x Sul, Leste x Oeste e aliar-se ao conjunto do Sul. .

Parafraseando Gelson Fonseca Júnior, se os argumentos eram afins, os mundos eram, por seu turno, diversos. O ambiente da Guerra Fria e a elevada contaminação do conflito ideológico Leste x Oeste na política brasileira durante o período 1961-1964 limitaram a execução das diretrizes da política externa dos Governos Jânio Quadros e João Goulart. O país vivenciou aguda crise interna e, nos momentos finais, a política externa concorreu para agravar a instabilidade política nacional. Acresce que o Brasil e o mundo em desenvolvimento ainda não reuniam condições concretas para dar sustentação ao projeto de coordenação horizontal. Além da carência de apoio político, o país não dispunha de uma economia suficientemente diversificada para firmar uma cooperação em termos de comércio, serviços e investimentos com os países em desenvolvimento. Estes, por sua vez, tampouco ofereciam oportunidades elevadas, porquanto, em sua grande maioria, haviam recentemente se libertado politicamente e ainda organizavam suas economias.

No período do Pragmatismo Responsável, por sua vez, a decadência relativa dos EUA, a emergência de uma multipolaridade econômica e a distensão entre as superpotências facilitaram a ampliação da margem de manobra brasileira. Auxiliado pelas transformações ocorridas em Portugal, o Brasil abandonou definitivamente a comunhão espiritual com este país, e tomou a dianteira no reconhecimento das independências das ex-colônias lusitanas. A ênfase no acesso a mercados e a matérias-primas essenciais da política externa do Governo Geisel, todavia, circunscreveu a ação brasileira a grupo selecionado de Estados em desenvolvimento, uma vez que boa parte destes apresentava mercado consumidor limitado e vivenciava situação econômica adversa originada pelos choques do petróleo e pela dívida externa. Acresce que a diplomacia brasileira guardou ceticismo em relação à formação de um sindicato dos países pobres, por entender que os custos advindos da cooperação excederiam os benefícios. Um maior comprometimento com países do Sul não convinha, visto que poderia cristalizar as posições brasileiras e não ensejaria o acesso a tecnologias, capitais e mercados proporcionado pelos países do Norte.

O projeto de Brasil Potência formulado no regime militar despertou desconfianças na região latino-americana, impondo dificuldades à integração, sobretudo, com o maior parceiro comercial no entorno, a Argentina. Malgrado o início do processo de abertura democrática, observava-se, ainda, uma inconsistência entre a luta por uma ordem internacional democrática e a morosidade na execução de efetiva representatividade democrática e de políticas de distribuição social do crescimento econômico.

No período do primeiro Governo Lula, a diplomacia logrou aproveitar brechas de uma ordem internacional complexa e indefinida. A emergência de potências, como China, Índia e África do Sul, e a estabilização política e crescimento econômico de países latino-americanos e africanos propiciaram quadro externo favorável à cooperação do Brasil com demais povos do Sul. Além de econômico, o interesse do país de aproximar-se dos países em desenvolvimento revestia-se de significado político. Tratava-se de forjar alianças estratégicas, a fim de promover a evolução do sistema unilateral centrado nos EUA para um multipolar, julgado mais adequado para a estabilidade política e para o desenvolvimento econômico equânime das nações. O Brasil assumiu maior protagonismo nos foros

multilaterais, liderando iniciativas de liberalização do comércio agrícola, combate à fome e à pobreza e ampliação do Conselho de Segurança. A mesa doméstica ofereceu oportunidades e desafios à mesa internacional. A execução de um projeto interno de justiça social projetado por um líder de origem pobre transmitiu credibilidade externa, granjeando apoio internacional às iniciativas brasileiras de maior representatividade no cenário externo. A democratização da sociedade brasileira, por outro lado, impôs constrangimentos, uma vez que se tornou mais difícil a formação de um consenso quanto à condução da política externa do país, reduzindo o apoio doméstico necessário à ratificação dos acordos internacionais.

Comparando-se os três momentos da política externa brasileira, é lícito supor que o quadro sistêmico internacional e os condicionantes internos foram mais permissivos à cooperação entre o Brasil e o Sul na administração do primeiro Governo Lula do que nas administrações de Quadros/Goulart e Geisel. O fim da cisão ideológica diminuiu os riscos de instabilidade gerados pela contaminação interna da polarização externa. O fortalecimento político e econômico dos países em desenvolvimento ofereceu substrato para a consolidação e ampliação de iniciativas de cooperação com o Sul. A democratização interna, se por um lado, desfez o consenso entre a política interna e a externa observado no período Geisel, por outro, permitiu maior credibilidade às ações externas do país. Por fim, se, nas décadas de sessenta e setenta, objetivou-se a alteração da inserção brasileira na ordem internacional, no primeiro Governo Lula, a meta foi mais ambiciosa. O Brasil arrogou-se maiores responsabilidades na cooperação Sul-Sul, no entendimento de que os benefícios auferidos pela coordenação de políticas com os países em desenvolvimento superavam eventuais ônus. O fim último constituiu não só a mudança do país nessa ordem, mas a mudança da própria ordem, de unilateral para multipolar, com a contribuição brasileira nesse processo. Conciliou-se, na ação internacional do país, a utopia e a realidade, nos termos de Carr, ao buscar-se modificar a realidade, com base na observação e análise das oportunidades oferecidas por esta, a fim de que o cenário externo refletisse os anseios não só dos países desenvolvidos, mas também dos países em desenvolvimento.

Bibliografia

ABDENUR, Roberto e SARDENBERG, Ronaldo. "Notas sobre as relações Norte-Sul e o Relatório Brandt". In *Leituras de política internacional*. Brasília:UnB, 1982.

ADAMS, Nassau A. *Worlds apart: The North-South Divide and the International System*. London: Zed Books Ltd, 1997.

AMADO, Rodrigo (org.) *Araújo Castro*. Brasília: Editora da UnB, 1982.

AMIN, Samir. "Refundar a solidariedade dos povos do Sul" In SANTOS, Theotônio dos(coord.) *Os impasses da globalização-hegemonia e contra--hegemonia (vol.1)*. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2003.

BANDEIRA, L. A. Moniz. *O governo João Goulart – as lutas sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

_____. *O eixo Argentina-Brasil: o processo de integração da América Latina*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1987.

BARRETO FILHO, Fernando de Mello. *Os sucessores do Barão: relações exteriores do Brasil: 1912-1964*. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

_____. *Os sucessores do Barão: relações exteriores do Brasil: 1964-1985.* São Paulo: Paz e Terra, 2004.

BEDJAOUI, Mohammed. *Por uma nova ordem econômica internacional*. Lisboa: Editora Perspectiva, 1980.

BRANDT, Willy. *North-South: a programme for survival: report of the Independent Commission on International Development Issues under the Chairmanship of Willy Brandt*. London: Pan Books, 1980.

BRITO CRUZ, J. H., Aspectos da evolução da Diplomacia Brasileira no Período da "Política Externa Independente", in *Ensaios de História Diplomática do Brasil (1930 -1986)*, Sérgio Danese (org.), CADERNOS DO IPRI, nº 2, Brasília, 1989.

BUARQUE, Sergio (org.). *Diálogo ou confronto? A América Latina e a Nova Ordem Econômica Internacional (debate de Canela sobre o Relatório Brandt)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. PAINEL DE ASSUNTOS INTERNACIONAIS. *A nova ordem mundial: Painel de Assuntos Internacionais promovido pela Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, de 8 a 17 de outubro de 1975*. Brasília: Câmara dos Deputados / Coordenação de Publicações 1975.

CAMARGO, Sônia e OCAMPO, José M. V. *Autoritarismo e democracia na Argentina e Brasil (uma década da política exterior – 1973-1984*). São Paulo: Convívio, 1988.

CARDOSO, Fernando H.; FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina : ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

CARDOSO, Miriam L. *Ideologia do desenvolvimento – Brasil: JK-JQ*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

CARLSSON, Jerker. *South-South relations in a changing world order*. Uppsala: Scandinavian Institute of African Studies, 1982.

CENTRE, South. *Non-alignement in the 1990s: contributions to an economic agenda*. Geneva: South Centre, 1992.

_____. *For a Strong and Democratic United Nations: A South Perspective on UN Reform*. London: Zed Books Ltd, 1997.

CERVO, Amado L. (org.) *O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: Editora da UnB, 1994.

CERVO, Amado L. e BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora da UnB, 2002.

COELHO, Pedro Motta P. e SARAIVA, José F. S. (org.). *Fórum Brasil-África: Política, Cooperação e Comércio* Brasília: IBRI, 2004.

COMMISSION, South. *The challenge to the South: the report of the South Commission*. New York: Oxford University Press, 1990.

CORREA, Luiz Felipe de Seixas (org.). *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas, 1956-2006*. Brasília: FUNAG, 2007.

DANESE, Sergio. *Diplomacia presidencial: história e crítica*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

_____. *Política Externa Independente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962.

D`ARAUJO, Maria Celina e CASTRO, Celso (org.). *Ernesto Geisel*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1998.

FERREIRA, Jorge e DELGADO, Lucília de Almeida Neves. *O Brasil Republicano. Vol .3. O tempo da experiência democrática: da democratização de 1945 ao golpe militar de 1964.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____. *O Brasil Republicano.* Vol. 4 O tempo da ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

FISHLOW, Albert. "A New International Economic Order: What kind?" In FISHLOW, Albert et al. *Rich and Poor Nations in the World Economy*. New York: McGraw-Hill, 1978.

FONSECA JÚNIOR. "Mundos diversos, argumentos afins: notas sobre aspectos doutrinários da política externa independente e do pragmatismo responsável" In *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*.

São Paulo: USP, Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, Vol. 3, pp 299-366. 2000.

_____. *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FRANCO, Afonso Arinos de Mello. *A escalada: memórias*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1965.

_____. *Planalto memórias*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1968.

FURTADO, Celso. *Raízes do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____. *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

GARCIA, Eugênio V. *Cronologia das Relações Internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

GEISEL, Ernesto. *Discursos*. Brasília: Presidência da República, 1975-1979, 6v.

GONÇALVES, Williams; SILVA, Guilherme A. *Dicionário de Relações Internacionais*. São Paulo: Manole, 2005.

HANSEN, Roger D. *Beyond the North-South stalemate*. New York: McGraw Hill Book, 1979.

HAQ, Khadija (ed.). *Dialogue for a new order*. New York: Pergamon Press, 1980.

HAQ, Mahbub ul. *A cortina da pobreza: opções para o Terceiro Mundo*. São Paulo: Nacional, 1978.

HASENCLEVER, Andreas et al. *Theories of international regimes*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

JHA, Lakshmi Kant. *North-South debate*. Delhi : Chanakya, 1982.

JAGUARIBE, Helio (org.). *Leituras de política internacional: a nova ordem internacional*. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

_____. *O novo cenário internacional: conjunto de estudos.* Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.

JOUVE, Edmond. *Le Tiers Monde dans la vie internationale*. Paris:Berger-Levrault, 1986.

_____(dir.). *Pour un nouvel ordre mondial*. Paris:Berger-Levrault, 1985.

KEOHANE, Robert O. *After hegemony. Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton University Press, 1984.

_____. "Lilliputian's Dilemmas: small states in International Politics". In: International Organization, vol. 23, nº 2, spring, 1969.

_____(ed.). *Neorealism and its critics*. New York: Columbia University Press, 1990.

KEOHANE, Robert O.;NYE, Joseph S. *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

KHOR, Martin. *Globalization and the South: some critical issues*. Geneva: UNCTAD, 2000.

KRASNER, Stephen D. (Ed.) *International Regimes*. Ithaca:Cornell University Press, 1983.

_____. *Strucutural conflict. The Third World against global liberalism*.Berkeley: University of California Press, 1985.

LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2001.

_____. *O Brasil e a crise mundial: paz, poder e política externa*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1984.

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

_____. "Reflexões sobre o Tema da Nova Ordem Mundial num Sistema Internacional em Transformação" In LAMOUNIER, Bolívar (org.). *A*

ciência política nos anos 80. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

LEITE BARBOSA, Carlos A. *Desafio inacabado: a política externa de Jânio Quadros*. São Paulo: Ateneu, 2007.

LIMA, Maria Regina Soares de. *The politica economy of Brazilian foreign policy: nuclear energy, trade and Itaipu*. Tese de doutoramento. Nashville: Vanderbilt University, 1986.

LINKLATER, Andrew(org). *Theories of International Relations*. New York: St. Martin´s Press, 1996.

LOPES, Carlos. *Cooperação e desenvolvimento humano: a agenda emergente para o Novo Milênio.* São Paulo: Editora UNESP, 2005.

MRE. *Coleção de Atos Internacionais*. Brasília, nº 461 a 480 e 481 a 500.

_____. *Cronologia da política externa do Governo Lula (2003-2006)*. Brasília: FUNAG, 2007.

_____. *Política Externa Brasileira, vol. I: Discursos, artigos e entrevistas do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006*). Brasília, 2007.

_____. *Política Externa Brasileira, vol. II: Discursos, artigos e entrevistas do Ministro Celso Amorim (2003-2006*). Brasília, 2007.

_____. *O G-4 e as Nações Unidas: Textos, Comunicados e Documentos*. Brasília: FUNAG, 2007.

_____. *O G-20 e a OMC: Textos, Comunicados e Documentos*. Brasília: FUNAG, 2007.

_____. *Relatório*. Brasília: anos 1961 a 1963 e 1974-1977.

_____. *Repertório de política externa: Posições do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2007.

_____. *Resenha de política exterior*. Brasília: anos 1961-1964; 1974-1978; 2003-2006.

MOOG, Vianna. *A ONU e os grandes problemas sociais do nosso tempo*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S.A., 1965.

NOGUEIRA, João P., MEZARI, Nizar. *Teoria das relações internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

OLIVEIRA, Henrique A. de. *Política Externa Brasileira*. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

OLIVEIRA, Henrique Altemani e LESSA, Antônio C. *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, vol. 1. 2006.

PREBISCH, Raúl. "Por uma nova política comercial em prol do desenvolvimento". In Bielschowsky, Ricardo (org.) *Cinqüenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

PUTNAM, Robert D. et alli. *Double-edged diplomacy: international bargaining and domestic politics*. Berkeley : University of California Press, 1993.

QUADROS, Jânio. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1961.

RODRIGUES, José Honório. *Brasil e África: outro horizonte*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964.

ROTHSTEIN, Robert S. *The weak in the world of the strong: the developing countries in the International System*. New York: Columbia University Press, 1977.

SANTOS, Theotônio dos. *A teoria da dependência: balanço e perspectivas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

SARDENBERG, Ronaldo. "A política externa do Brasil nas duas últimas décadas" In *Curso de Introdução às Relações Internacionais*. Brasília: Editora UnB, 1983, unidade IV.

SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SENNES, Ricardo U. *Brasil e a política internacional*. Santiago: FLACSO, 1998.

_____. *As mudanças da política externa brasileira na década de 1980: uma potência média recém-industrializada*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003, capítulo I: Potência Média recém-industralizada: parâmetros para analisar o Brasil, pp 16-34.

SKIDMORE, David.; HUDSON, Valerie M(ed.). *The limits of state autonomy: societal groups and foreign policy formulation.* Boulder: Westview Press, 1993.

SMOUTS, Marie-Claude. "A cooperação internacional: da coexistência à governança mundial" In SMOUTS, Marie-Claude. *As novas relações internacionais-práticas e teorias*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.

SOMBRA SARAIVA, Jose F. (org.) *Relações internacionais contemporâneas: da construção do mundo liberal à globalização: de 1815 a nossos dias*. Brasília: Paradelo 15, 1997.

_____. *O lugar da África: a dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 a nossos dias)*. Brasília: Editora da UnB, 1996.

SOUTO MAIOR, Luiz Augusto. "O Pragmatismo Responsável" In *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. São Paulo: USP, Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, 2000, vol. 3, pp. 337-360.

STALEY, Eugene. *The future of underdeveloped countries: political implications of economic development*. New York: Council on Foreign Relations, 1961.

STEIN, Arthur A. *Why nations cooperate: circumstances and choice in International Relations*. Ithaca: Cornell University Press, 1990.

TINBERGEN, Jan. *Reshaping the International Order: a report to the Club of Rome*. New York: E. P. Dutton & Co., Inc., 1976.

VAÏSSE, Maurice. *Les relations internationales depuis 1945*. Paris: Armand Colin, 2002.

VIZENTINI, Paulo F. Relações Exteriores do Brasil (1945-1964): o nacionalismo e a política externa independente. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

_____. *A política externa do regime militar brasileiro. Multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2001.

WALTZ, Kenneth N. *Man, the State and War: a theoretical analysis*. New York: Columbia University Press, 1959.

_____. "Realist thought and neorealist theory" In LINKLATER, Andrew(ed.) *International Relations: Critical Concepts in Political Science*(vol. IV). New York: Routledge, 2000.

_____. *Theory of international politics*. New York:Addison Wesley, 1979.

WARD, Barbara. *Nações Ricas e a libertação dos subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro: Forense, 1966.

WEISS, Thomas George et al. *The United Nations and changing world politics*. Colorado: Westview Press, 2004.

WOLKMER, Antonio C. *O Terceiro Mundo e a nova ordem internacional*. São Paulo: Ática, 1989.

Artigos de revistas

ALMEIDA, Paulo R. "Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula" *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: IBRI, ano 47, nº1, 2004.

_____. "O Brasil como ator regional e como emergente global. Estratégias de política externa e impacto na nova ordem internacional" *Cena Internacional*, vol. 9, 2007.

_____. "Diplomacia do governo Lula em seu primeiro mandato: um balanço e algumas perspectivas" *Carta Internacional* São Paulo: Nupri-USP, vol. 2, nº1, jan-mar 2007, p. 3-10.

AMORIM, Celso. "A lição de Cancún" In *Revista de Política Externa*, vol. 12, nº, 3, 2003.

_____. "Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula" In *Diplomacia, Estratégia, Política*. Brasília, ano I, nº 1, out-dez. 2004.

_____. "A política externa do governo Lula: dois anos" In *Plenarium*. Brasília: Câmara dos Deputados, ano 2, nº 2, novembro de 2005.

BACELAR, Enio. "Brazilian companies go multinational" In *Brazilian Business*, August 1975, p. 37-38.

BRAZILIAN BUSINESS, "Brazil steps up trade with Latin America", March 1975, p. 17-18.

CERVO, Amado "A política exterior: de Cardoso a Lula" In *Revista Brasileira de Política Internacional*, 46 (1), 2003 pp. 5-11.

_____. "A política exterior: de Cardoso a Lula" In *Revista Brasileira de Política Internacional.* Brasília: IBRI, ano 46, nº 1, 2003, pp. 5-11.

_____. "Os objetivos da Política Exterior de Lula" In *Meridiano 47*. Brasília: IBRI, nº 47, junho de 2004, p. 1-5.

D`ADESKY, Jacques. "Brasil-África: convergência para uma cooperação privilegiada" *In Estudos Afro-Asiáticos*, Rio de Janeiro: Cadernos Cândido Mendes, nº 4, 1980.

_____. "Intercâmbio comercial Brasil-África (1958-1977): problemas e perspectivas" In *Estudos Afro-Asiáticos*, nº 3, 1980.

DANTAS, San Tiago. Discurso de posse. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Ano IV, n. 16, dez./1961. Rio de Janeiro: Ibri, pp 121-126.

DA SILVA, Alex G. "A ONU e o desenvolvimento" In Política Externa. São Paulo: Paz e Terra, vol. 12, nº 2 setembro/outubro/novembro de 2003, pp. 53 a 62.

_____. "Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XXI: a distribuição dos pólos de poder e a inserção internacional do Brasil" In *Política Externa*. Vol. 7 nº 4 março, 1999.

FONSECA JÚNIOR, Gelson e DA SILVA, Alex G. "A cooperação internacional nas Nações Unidas" In Revista de Política Externa, março/abril/maio 2004, vol. 12, nº 4, pp 123-133.

FRAGOSO, João Luís R. "As reformulações na política externa brasileira nos anos 70" In *Estudos Afro-Asiáticos*, nº 5, 1981, p. 41-54.

FUNDAÇÃO CENTRO DE ESTUDOS DO COMÉRCIO EXTERIOR. "A política comercial do governo Lula" In *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, nº 83, abril-junho de 2005.

GONÇALVES, Williams da S. e MIYAMOTO. "Os militares na política externa brasileira: 1964-1984" In *Estudos Históricos*, nº Globalização julho-dezembro de 1993.

GUILHON de Albuquerque, José Augusto. "O governo Lula face aos desafios sistêmicos de uma ordem internacional em transição" In *Carta Internacional*. São Paulo: NUPRI-USP, vol. 1, nº 1, março de 2006.

_____. "Economia política e política externa no governo Lula: as três agendas de um ativismo inconseqüente" In *Plenarium*. Brasília: Câmara dos Deputados, ano 2, nº 2, novembro de 2005, p. 84-93.

LIMA, Maria Regina Soares de. "Autonomia, não-indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política exterior" *FLACSO, série Brief* nº 21, abril de 2005.

_____. "Decisões e indecisões: um balanço da política externa no primeiro governo do presidente Lula" *Carta Capital*, 27/12/2006.

_____."Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña" In *América Latina/Internacional*, vol. 1, nº 2, otoño/invierno 1994.

_____. "A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul" In *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: IBRI, vol. 48, nº 1, 2005, pp. 24-59.

_____. "Na trilha de uma política externa afirmativa". *Observatório da Cidadania*. Rio de Janeiro: IBASE, relatório nº 7, 2003.

LIMA, Maria Regina Soares de e MOURA, Gelson. "A trajetória do pragmatismo - uma análise da política externa brasileira" In *Dados*, vol.25, nº 3, 1982(a).

LIMA, Maria R. Soares de. E COUTINHO, Marcelo V. "Globalização, Regionalização e América do Sul" *Análise de Conjuntura OPSA*, nº 6, maio de 2005.

MACKENZIE, Eileen "Africa offers wide opportunities for Brazilian products". *Brazilian Business*, December 1976, p. 16-18.

_____. "Engineering firms bid for new markets abroad". *Brazilian Business*, August 1976, p. 22-26.

MILNER, Helen. "International theories of cooperation: strengths and weaknesses. In: *World Politics*, vol. 44, nº 3, 1992.

MAURO, O. "Getting a larger share of the Brazilian market" *Brazilian Business*, September 1975, p. 27-28.

OLIVEIRA, Marcelo F. de. "Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20". In *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: IBRI, vol. 48, nº 2, 2005.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. "As relações comerciais Brasil-África nos governos Médici e Geisel" *In Política e Estratégia*, nº 2, 1989.

PINHEIRO, Letícia. "Restabelecimento de relações diplomáticas com a República Popular da China: uma análise do processo de tomada de decisão" *In Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, vol. 6, nº 12, 1993, p. 247-270.

PUTNAM, Robert. "Diplomacy and Domestic Politics: The logic of Two-level Games". *International Organization*, nº 3, 1988.

QUADROS, Jânio. "Nova política externa do Brasil" In *Revista Brasileira de Política Internacional*. Ano IV, n. 16, dez/1961. Rio de Janeiro: Ibri, p. 150- 156.

SANTANA, Carlos R. "Política externa em perspectiva: um balanço sobre a diplomacia dos presidentes Collor, Itamar, Cardoso e Lula' In *Carta Internacional*, novembro de 2006.

_____. "O aprofundamento das relações do Brasil com os países do Oriente Médio durante os dois choques do petróleo da década de 1970: um exemplo de ação pragmática" *In Revista Brasileira de Política Internacional*, 49, 2, 2006.

SOUTO MAIOR, Luiz A. "Desafios de uma política externa assertiva" In *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: IBRI, ano 46, nº 1, 2003, pp. 12-34.

SPEKTOR, Matias. "Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979)" In Revista Brasileira de Política Internacional. Brasília: IBRI, vol. 47, nº 2, 2004.

TACHINARDI, Maria Helena. "A volta da velha senhora" *Desafios do desenvolvimento*, edição 10, 01/05/2005.

RBPI. "Estudos, conferências e discursos de Francisco Clementino de San Tiago Dantas" *In Revista Brasileira de Política Internacional*. Set./ dez. 1964.

VAZ, Alcides Costa. "O Governo Lula: uma nova política exterior?" In Nueva Sociedad, Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe. Caracas: Flacso/Unesco, nº 6, 2003, pp. 1-16.

VIZENTINI, Paulo F. "De FHC a Lula: uma década de política externa (1995-2005)" In *Civitas*. Porto Alegre, vol. 5, nº 2, jul-dez 2005, pp. 381-397.

Artigos de jornais

ABREU, Marcelo P. "Riscos da nova estratégia brasileira na OMC" *O Estado de São Paulo*, 01/09/2003, p. 1p/Economia/Opinião.

AMORIM, Celso. 'Uma agenda de cooperação com o mundo árabe" In *Valor Econômico*, 3 de dezembro de 2003.

CHADE, Jamil "Para FHC, há mais 'barulho' do que estratégia" *O Estado de São Paulo*, 11/12/2003, capa/nacional.

_____. "Celso Lafer: Lula 'joga para a torcida' na visita ao Oriente Médio" *O Estado de São Paulo*, 10/12/2003, capa 1ª.

_____. "Fracasso na OMC derrota política externa de Lula" *O Estado de São Paulo,* em 25/07/2006, p. 1l/Economia.

ESTADO DE SÃO PAULO. Editorial: "Uma viagem inoportuna" *O Estado de São Paulo*, 05/12/2003.

_____. "As fantasias africanas de Lula", em 09/11/2003, 1a

_____. "Terceira viagem à África", em 30/07/2004, 1c.

FIGUEIREDO, Janaína. "Argentina se opõe a planos do Brasil na ONU" *O Globo*, em 13/04/2005, p. 1ª/ O País.

FOLHA DE SÃO PAULO. "Agora, FHC critica Lula por buscar cadeira no Conselho de Segurança" *Folha de São Paulo*, em 01/06/2005, especial.

FREIRE, Gustavo. "As reservas vão ao US$ 85,8 bi, maior valor em 50 anos" *Estado de São Paulo*, em 03/01/2007, p. economia.

GALHARDO, Ricardo. "Brasil participa de esforço pela paz na Palestina" *O Globo*, 09/12/2003, economia 1e.

GIELOW, Igor. "Diplomacia de resultados" atropela direitos humanos" *Folha de São Paulo*, 04/12/2003, Brasil 1c.

GÓES, Francisco. "BNDES vai liberar este ano só 21% dos recursos para obras na América do Sul" *Valor Econômico*, 04/05/2005, p. economia.

GOMES, Wagner. "Fiesp teme concorrência desleal da China em têxteis, brinquedos e calçados" *O Globo*, em 19/11/2004, p. 1c/economia.

JANK, Marcos Y. "O poder dos reemergentes" *O Estado de S. Paulo,* 20/09/06, p. A-2*,* 2006.

JORNAL DO BRASIL. "Balança tem resultado histórico" *Jornal do Brasil*, em 03/01/2007, p. 1d/economia.

LIMA, Maria Regina S. de "A política externa brasileira na América do Sul" *Jornal do Brasil*, 13 de fevereiro de 2005, Internacional, a14.

MARIN, Denise C. "Arafat quer o Brasil na força-tarefa da paz" *O Estado de São Paulo*, 09/12/2003, capa 1a.

MELLO, Patrícia C. "CNI também ataca política comercial" *O Estado de São Paulo*, 25/11/2004, economia 1i.

MOTOMURA, Marina e ABRANCHES, Virgílio. "Visita do presidente à Líbia divide especialistas em política externa" *Folha de São Paulo*, 11/12/2003, 1c.

NETO, João M. "África, outra vez?!" *O Estado de São Paulo*, em 30/07/2004.

PARAJARA, Fabiana. "Eletros diz que preço na China está longe de ser 'de mercado'" *O Globo*, em 19/11/2004, p. 1d/Economia.

ROSSI, Clóvis. "Empresários aumentam crítica a Itamaraty" *Folha de São Paulo*, 28/11/2004, Dinheiro, p. 1m.

VALOR ECONÔMICO. "Concessão intempestiva para o Governo chinês" *Valor Econômico*, 17/11/2004, Opinião, p. 1r.

Documentos eletrônicos

ALMEIDA, Paulo R. "Diplomacia do governo Lula em seu primeiro mandato: um balanço e algumas perspectivas em 28/05/2007, p. 7-8. Disponível em http://www.cenariointernacional.com.br/ri/default3.asp?s=artigos2.asp&id=32. Acesso em 20/01/2008.

BARELLA, José E. "O recuo do Brasil" Revista Veja, em 15 de junho de 2005, edição on-line. Disponível em http://veja.abril.com.br/150605/p_080.html. Acesso em 15/01/2008.

Fundação Dom Cabral e Columbia Program on International Investment (CPII). *A decolagem das multinacionais brasileiras*. Disponível em: www.fdc.org.br/parcerias/upload/outros/a_decolagem_das_multinacionais_brasileiras.pdf . Acesso em 20/01/2008.

RAMOS, Murilo, AMARAL, Ricardo e NUNES, Walter. "O país que fala portunhol: como o Brasil está liderando o ambicioso plano de integração da América do Sul" *Época*, 24/12/2007. Disponível em http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDR80700-6009,00.html. Acesso em 20/01/2008.

ROCHA, Délcio. "Agronegócio faz advertência ao governo" 25 de junho de 2006. Disponível em www.ambienteemfoco.com.br/?p=339. Acesso em 15/01/2008.

VEIGA, Pedro da M. "As negociações comerciais intra e extra Mercosul", *Análise de Conjuntura OPSA*, nº 3, fevereiro de 2005. Disponível em http://observatorio.iuperj.br. Acesso em 20/01/2008.

UNCTAD XI. New Geography of International Trade South-South Cooperation in an increasingly interdependent world. E *Follow-up to UCTAD XI: New developments in international economic relations – the new geography of international economic relations* nos sítios. Disponível em http://www.unctad.org/en/docs/td404_en.pdf e http://www.unctad.org/en/docs/tdb51d6_en.pdf. Acesso em 01/01/2008.

Anexos

Países em desenvolvimento exportadores de petróleo/US$milhões								
1973	**1974**	**1975**	**1976**	**1977**	**1978**	**1979**	**1980**	
52	214	170	142	181	106	34	167	**Argélia**
8	12	4	17	34	26	27	41	**Indonésia**
55	55	76	77	96	121	72	239	**Irã**
38	158	179	50	94	85	240	289	**Iraque**
1	2	20	16	20	14	17	42	**Kuwait**
1	8	30	18	19	63	15	35	**Líbia**
4	12	57	87	115	234	137	272	**Nigéria**
...	1	...	1	1	2	2	8	**Omã**
...	4	...	1	...	4	7	14	**Qatar**
1	6	14	15	17	26	41	96	**Arábia Saudita**
...	...	3	6	9	7	10	29	**Emirados Árabes Unidos**
63	86	107	125	199	219	198	230	**Venezuela**
223	**558**	**660**	**555**	**785**	**907**	**800**	**1462**	**TOTAL**

África não exportadora de petróleo/US$milhões								
1973	**1974**	**1975**	**1976**	**1977**	**1978**	**1979**	**1980**	
5	5	6	22	26	23	89	119	**Angola**
...	...	1	1	2	3	4	2	**Camarões**
...	...	...	...	5	15	12	36	**Congo**
...	...	...	...	1	2	3	10	**Gabão**
2	2	4	4	9	9	3	1	**Gana**
1	6	10	1	14	5	10	30	**Costa do Marfim**
...	2	...	...	5	4	3	3	**Quênia**
15	...	1	2	17	30	90	44	**Libéria**
...	...	12	6	3	...	10	...	**Mauritânia**
27	29	36	21	30	18	29	86	**Marrocos**
3	6	1	4	10	5	17	72	**Moçambique**
3	30	5	6	4	8	10	4	**Senegal**
...	...	34	33	27	37	53	103	**África do Sul**
22	4	6	2	10	4	12	7	**Sudão**
...	1	1	2	8	10	8	15	**Tanzânia**
...	...	...	6	1	7	1	8	**Togo**
13	42	21	16	23	11	16	25	**Tunísia**
3	8	1	5	5	25	90	106	**Zaire**
94	**135**	**139**	**131**	**200**	**216**	**460**	**671**	**TOTAL**

Países Asiáticos/US$milhões								
1973	**1974**	**1975**	**1976**	**1977**	**1978**	**1979**	**1980**	
7	1	3	26	112	111	157	247	**Índia**
58	12	83	9	163	129	118	72	**China**
6	...	10	15	1	53	69	90	**Paquistão**
71	**13**	**96**	**50**	**276**	**293**	**344**	**409**	**TOTAL**

América Latina/US$milhões								
1973	**1974**	**1975**	**1976**	**1977**	**1978**	**1979**	**1980**	
198	302	381	332	374	349	718	1.092	**Argentina**
37	82	122	101	144	134	127	180	**Bolívia**
35	92	100	82	130	191	363	451	**Chile**
19	28	29	33	62	113	165	136	**Colômbia**
13	18	27	14	22	44	35	50	**Equador**
41	71	88	162	205	133	208	311	**Uruguai**
61	98	118	132	185	224	324	409	**Paraguai**
50	87	128	142	107	178	292	470	**México**
41	53	93	80	56	34	44	130	**Peru**
495	**831**	**1.086**	**1.078**	**1.285**	**1.400**	**2.276**	**3.229**	**TOTAL**

Principais países do Oriente Médio não exportadores de petróleo/US$milhões								
1973	**1974**	**1975**	**1976**	**1977**	**1978**	**1979**	**1980**	
4	19	8	46	35	29	42	159	**Egito**
39	14	54	10	13	19	24	28	**Israel**
3	...	3	7	3	5	3	64	**Jordânia**
16	27	18	2	20	18	27	...	**Líbano**
13	40	71	33	11	20	22	12	**Síria**
75	**100**	**154**	**98**	**82**	**91**	**118**	**263**	**TOTAL**

Total intercâmbio/US$milhões								
1973	**1974**	**1975**	**1976**	**1977**	**1978**	**1979**	**1980**	
6.199	7.953	8.668	10.100	12.152	12.659	15.391	20.132	**Exportações**
7.000	14.169	13.592	13.761	13.254	15.054	19.771	24.961	**Importações**
13.199	**22.122**	**22.260**	**23.861**	**25.406**	**27.713**	**35.162**	**45.093**	**TOTAL**

Porcentagem das exportações/US$milhões						
1975	**1976**	**1977**	**1978**	**1979**	**1980**	
60,2	65,7	64,7	65,2	61,3	57,3	**Países industriais**
7,6	5,5	6,5	7,2	5,2	7,3	**Países exportadores de petróleo**
1,6	1,4	1,8	1,8	3	3,4	**África**
2,2	1,3	3,5	3,7	3,7	3,4	**Ásia**
3,4	4,9	4,2	2,9	2,5	3,2	**Europa**
1,8	1	0,7	0,7	0,8	1,6	**Oriente Médio**
14,5	12,2	11,5	12,4	15,9	17	**Hemisfério americano (exceto Canadá e EUA)**
7,5	7,1	6,1	4,7	5,5	5,4	**Países socialistas**
98,8	**99,1**	**99**	**98,6**	**97,9**	**98,6**	**TOTAL**

Fonte: Direction of trade annual 1971-1977, IMF, 1978, pp, 85-86.
Direction of trade annual 1982 yearbook, IMF, 1982, pp, 95-97.